The Canadian Fact Book on Poverty-1983

David P. Ross

The Canadian Council on Social Development

86-01860/

The Canadian Fact Book on Poverty-1983

David P. Ross

The Canadian Council on Social Development Series
James Lorimer & Company, Publishers
Toronto 1983

Copyright © 1983 by the Canadian Council on Social Development. All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publisher.

ISBN 0-88862-619-3 paper
0-88862-621-5 cloth

Canadian Cataloguing in Publication Data
Ross, David P.
The Canadian fact book on poverty 1983

Previous ed. published as: Canadian fact book on poverty 1979 - Données de base sur la pauvreté au Canada, 1979 / Donald M. Caskie.
ISBN 0-88862-621-5 (bound). - ISBN 0-88862-619-3 (pbk.)

1. Poor - Canada - Statistics. I. Caskie, Donald M. Canadian fact book on poverty, 1979. II. Title.

HC120.P6R67 1982 362.5'0971 C82-095313-X

The Canadian Council on Social Development
55 Parkdale Avenue
Post Office Box 3505, Station C
Ottawa, Ontario K1Y 4G1

Additional copies of this book may be obtained from:

James Lorimer & Company, Publishers
Egerton Ryerson Memorial Building
35 Britain Street
Toronto, Ontario M5A 1R7

Printed and bound in Canada

6 5 4 3 2 1 82 83 84 85 86 87

Disponsible en français au
Conseil canadien de Développement social

CONTENTS

List of Tables and Figures v

Foreword vii

Acknowledgements ix

Part I The Poverty Facts

Chapter 1 What is Poverty? 1
A discussion of income poverty or simply low incomes

Chapter 2 Who is Poor? 12
A breakdown of Canada's low-income population according to various characteristics

Chapter 3 The Near Poor 34
A discussion of the distribution of family-adjusted income data

Part II Definitions and Unsettled Questions

Chapter 4 Redefining Poverty: Some Questions 45
A brief discussion on several of the questions and issues most frequently raised concerning the definition and measurement of poverty

Appendixes

Appendix I 1980 Income Data 69

Appendix II 1982 Benefit Levels of Selected National Income Security Programs 72

TABLES AND FIGURES

Table 1	Estimated 1982 Poverty Lines: CCSD, Statistics Canada and Senate Measures	5
Table 2	Proportion of Canadian Population with Poverty Level Incomes, 1967-79	7
Table 3	Distribution of Total Canadian Income by Household Shares, 1951-79	9
Table 4	Percentage of Low-Income Families Possessing a Given Characteristic, and a Comparison with All Canadian Families, Statistics Canada Definition of Low Income, 1969 and 1979	14
Figure 1	Proportion of All Poor Canadian Families by Certain Characteristics, Statistics Canada Definition of Low Income, 1979	16
Figure 2	Proportional Changes in Poor Families and All Families by Certain Characteristics, Statistics Canada Definition of Low Income, 1969-79	18
Table 5	Percentage of Low-income Unattached Individuals Possessing a Given Characteristic, and a Comparison with All Unattached Individuals, Statistics Canada Definition of Low Income, 1969 and 1979	21
Figure 3	Proportion of All Poor Unattached Individuals by Certain Characteristics, Statistics Canada Definition of Low Income, 1979	23

Figure 4	Proportional Changes in Poor Unattached Individuals and All Unattached Individuals by Certain Characteristics, Statistics Canada Definition of Low Income, 1969-79	24
Figure 5	Breakdown of Canadian Households, Statistics Canada Definition of Low Income, 1979	26
Table 6	Percentage of Low-income Families and Unattached Individuals Possessing a Given Characteristic, and a Comparison with All Families and Unattached Individuals, CCSD Revised Definition of Low Income, 1979	29
Figure 6	The Likelihood of a Family Having a Low Income with a Given Characteristic, CCSD Revised Definition of Low Income, 1979	31
Figure 7	The Likelihood of a Family Having a Low Income with a Given Characteristic, CCSD Revised Definition of Low Income, 1979	32
Figure 8	Distribution of Income, All Families, 1979	36
Figure 9	Distribution of Income, Unattached Individuals, 1979	37
Figure 10	Distribution of Income, Family Size Two, 1979	38
Figure 11	Distribution of Income, Family Size Three, 1979	39
Figure 12	Distribution of Income, Family Size Four, 1979	39
Figure 13	Distribution of Income, Family Size Five and Over, 1979	40
Table 7	Comparison of Social Assistance Benefits and Poverty Lines, 1979-80, for a Family of Four	49
Figure 14	Hypothetical Income Distributions and the Relevance of Poverty Lines Based on Relative Income Concepts	57
Table A-1	Canada Pension Plan and Québec Pension Plan	73

FOREWORD

At the CCSD Board of Governors meeting of March 1982, as CCSD staff were presenting a progress report on the development of an updated fact book on poverty, two major issues arose in discussion.

The first was the significant adjustment that would be required in the CCSD poverty line, in order to account for inflation and demographic change (decreasing size of the family unit which is supported by the "average family income"). The subsequent increase in the national standard would not only leave provincial income maintenance programs so far behind as to appear irrelevant, but would also mean that recent federal efforts to have OAS-GIS totals approach poverty lines would face discouragement.

The second, and related issue was the general nature of the line, being uniform on a national basis, measuring only monetary income, and reflecting roughly half of the "average" standard of living. Some old questions surfaced again: What about provincial, local, regional and rural lines? Does a poverty line reflect a subsistence income level, or is it a planning tool which reflects the way a society distributes its resources? Many more questions, elaborated by David Ross in the text, also arose.

The board decided to do more than publish a 1983 Fact Book, and began to structure a National Task Force on the Measurement of Poverty. Using this book as a baseline consultative document, the Task Force, co-chaired by board members Alan Backley of Toronto and Anne Usher of Montreal, begins its work this winter.

This study, therefore, while remaining structurally faithful to its 1975 and 1979 predecessors, builds from

an expanded introductory review of current definitions of poverty, includes a chapter on the "near-poor," and concludes with a chapter discussing the shortcomings of current poverty definitions and measures.

As in past editions, little data is presented that cannot be obtained from the various publications of Statistics Canada, National Health and Welfare, and other agencies, nor does this study pretend to be an exhaustive examination of the size, structure, and changing face of poverty in Canada.

What this book does present is the most current figures or estimates for commonly requested basic facts on poverty. Most people are not aware of the existence of many of the studies on income and poverty; others do not have easy access to the materials; and some do not have the time to consult primary sources. We hope that this fact book will serve interested readers both as a handy compendium to the basic facts on poverty as well as a guide to the primary sources for those who want to pursue the facts in more detail.

However, one word of caution is necessary. Native people on reserves and persons residing in the Northwest Territories or the Yukon are omitted from the study, for the reason that they are also omitted from the Statistics Canada surveys on low income and poverty. It is no secret that Canada's native population suffers from extreme income deprivation, and this should be kept in mind when interpreting the tables in this booklet.

We hope that those who read this version will consider the questions raised, discuss them with colleagues and relevant groups, and communicate their ideas to the Task Force through our office in Ottawa.

Terrance M. Hunsley
Executive Director
Canadian Council on Social Development
November, 1982

ACKNOWLEDGEMENTS

I would like to express my appreciation to the Canadian Council on Social Development for supporting the writing of this book. Specifically, I would like to thank Terrance Hunsley, the executive director, for his encouragement, and Alan Backley, board member and treasurer, for his comments on an earlier draft. As with much of my work on income security, I have benefitted from the cooperation extended by the Canada Health and Welfare Department. Particularly, I received much help from Keith Horner and Greg Traversy. Professor Dennis Guest of the B.C. School of Social Work furnished me with many useful comments on an earlier draft. Finally, I would like to express my appreciation to Louise Booth, who performed the difficult task of transforming my writing into a typewritten manuscript, and Margot Pranschke for placing it all into the word processor, ready for printing. And Jean-Guy Desgagné, the council's director of communications, along with his staff, deserves special thanks for overseeing the entire publication project.

PART I

THE POVERTY FACTS

1

WHAT IS POVERTY?

Virtually all definitions of poverty have been developed as the result of a desir to measure a country's "poor population." Consequently, they have evolved along simple lines to accommodate the statistical necessities associated with measurement on a national scale. When people talk about "poverty lines" in Canada, they usually refer to one or more of the better-known income cut-offs developed by various organizations. Thus, poverty has become identified with a certain income level. Canada's national measures of poverty -- those employed by Statistics Canada, the Canadian Council on Social Development (CCSD), and the Senate -- are simply adjusted income cut-offs.

Without the constraint imposed by the measurement problem, poverty would not likely be defined by a single income criterion. In its 1973 report on social security for Canada, the CCSD stated four objectives of income security (anti-poverty) policy. These were: eradicating wide disparities in living standards; equalizing opportunities that permit people to improve their quality of life; increasing work options; and increasing the participation of people in the decisions that affect their lives. These objectives taken together define the dimensions of poverty; low-income status is only one dimension.

Others might choose to define poverty with more emphasis on the spiritual dimension -- "psychic riches and material frugality" -- while still others would give more emphasis to the population's state of health, liberty and happiness. Under these definitions, absence of such qualities in life defines a state of poverty, regardless of income level.

However, as descriptive as these broader definitions are, they present formidable measurement problems. In addition, there are few people who would deny that the income dimension is fundamental to well-being in an industrial nation. Part I of this booklet, therefore, devotes its attention entirely to the income dimension, and it would be more correct to categorize it as a study of income poverty, or simply of low incomes. Part II goes on to question this somewhat restricted definition of poverty.

Some Working Definitions of Poverty

There are basically two different methods for defining the poor population: either by budget comparisons or relative income comparisons. The budget method can be further broken down into two approaches: subsistence and social adequacy. A subsistence approach analyzes the minimum physical requirements needed for a household's survival; that is, basic shelter, food, clothing and basic health care. In most provinces, the values of social assistance benefits are based primarily on this approach.

A budget approach based on social adequacy would build upon minimum basic needs and above these include budgetary expenditures for items taken for granted by most Canadians. The income level would be such as to permit a family to function socially as well as survive physically. Where the line is drawn is a matter of judgment. The Metro Toronto Social Planning Council, which uses the social adequacy method for establishing local poverty lines, periodically convenes a panel of citizens from various walks of life to give their assessment of what is the minimum income sufficient to provide for a socially adequate life in Toronto.

The second method for determining need is based solely on a country's income distribution. The relative income comparison method defines poverty, or deprivation, in terms of whether a household has considerably less income than others. This method views low income as entirely relative to other incomes in the community. If surrounding incomes are generally high, then the poverty level will also be high. To do otherwise, to maintain serious income distortions, is to make some

households "stand out" by their more frugal lifestyles and deny their members roughly the same opportunities that average- and higher-income households have. The relative income approach springs more from the principle of equity than it does from a concern to provide simply for the basic necessities of life.

The Canadian Council on Social Development has since 1973 employed the relative income approach, as did the Special Senate Committee on Poverty (Senate) of 1971. But even the use of this approach requires a decision as to how equitable incomes should be, unless it is assumed that all incomes should be equal. Beyond what fraction of average income does a household no longer "stand out" because of an enforced frugal lifestyle? The CCSD has set its poverty line at 50 per cent of average Canadian family income. The Senate percentage is set at about 56 per cent.

The CCSD lines are constructed quite simply, based on the prevailing value of average Canadian family income as estimated by Statistics Canada. Virtually all sources of income (for example, interest, business profit, wages, unemployment insurance benefits, and so on) are included, while capital gains, inheritances, and income in kind are excluded. The income figure represents pre-tax income. In 1982 the average Canadian income figure is considered to represent the income of a family of three (the average Canadian family size), and the poverty line for a family of three is calculated as 50 per cent of the average income figure. Adjustments are then made for different-sized families, on the basis of family income units (a family income unit is considered to be the annual amount necessary to sustain a dependent). Family-size adjustment is somewhat arbitrary — a family of one is granted three income units; a family of two has five units; a family of four has seven units, and so on.

To arrive at the Senate lines, as constructed in the Senate committee's 1971 report, is more complicated. The procedure, basically, is similar to that followed in calculating the CCSD lines, but the Senate lines make rough adjustments for income taxes paid and for yearly changes in family size. Analyses of the Senate lines were made for several years, and it was discovered that they consistently worked out to 56 per cent

of average Canadian family income. Hence, for most users, it is recommended that the Senate lines be constructed according to the CCSD procedure, except that 56 per cent instead of 50 per cent of average Canadian family income be considered the relative poverty line.

The closest Canada comes to an "official" national definition of poverty, that is, the definition adhered to by the federal government, is that developed by Statistics Canada. This method is perhaps best described as a mixture of the budget and relative income approaches.

The Statistics Canada lines, prior to 1981, were based on surveys of household expenditures conducted in 1973, when it was estimated that the average Canadian family spent 42 per cent of its income on the basic necessities of food, clothing and shelter. Statistics Canada then made the judgment that any household required to spend more than 62 per cent of its income on these basics would have so little discretionary income remaining that it would be living in "straitened circumstances." Since surveys also revealed that the fraction of income spent on basics declines as income rises, Statistics Canada was able to locate the low-income level at which a typical household spends 62 per cent or more of its income on basics. This income level then becomes the "low-income cut-off" (poverty line), after adjustments for different family sizes and urban/rural residency are accounted for. The line has been adjusted annually since 1973 by the full amount of change in the consumer price index. In 1981, Statistics Canada began to use the results of a 1978 survey of consumer expenditures, which show that the average Canadian family now spends only 38.5 per cent of its income on basics. This will also lead to an upward revision in its low-income lines (see Appendix I for more details).

The budget determination part of Statistics Canada's method is, therefore, represented by its survey of actual budget expenditures of Canadian families on basic necessities. But there is also a relative income element, since the line is related to basic expenditures of the average Canadian household, and as the share of expenditures on basics has fallen due to rising incomes, the poverty line has risen.

Low-Income Lines, 1982

Table 1 presents the 1982 poverty line estimates for the three national lines and shows the extent to which the different definitions of low income provide quite different results.

Two points must be stressed here in interpreting the low-income lines. First, Statistics Canada has only provided low-income lines up to 1981. The 1982 lines in Table 1 have, therefore, been estimated, using a projected inflation rate of 11.5 per cent for 1982.

The problem in estimating the 1982 CCSD lines is more difficult, since they must be adjusted to average income, and the last year for which final data exists is 1980. Consequently, we have used a rough estimating procedure combining recorded changes in the country's national income (GNP) and changes in the cost of living. As a result, we estimate that average family income will be $31,900 in 1982.

To our knowledge, the Senate lines have not been updated according to their own complicated procedures since the early 1970s. However, it has become standard

TABLE 1
Estimated 1982 Poverty Lines:
CCSD, Statistics Canada and Senate Measures
($)

	INCOME LEVELS					
Family	*CCSD*		*Statistics Canada*		*Senate*	
Size	*Former*	*Revised*	*Rural*	*Metro*	*Former*	*Revised*
One	6,836	7,975	5,307	7,303	7,656	8,932
Two	11,393	13,292	7,702	10,585	12,760	14,887
Three	13,671	15,950	9,825	13,506	15,312	17,864
Four	15,950	18,608	11,681	16,063	17,864	20,841
Five	18,229	21,266	13,062	17,958	20,416	23,818
Six	20,507	23,925	14,336	19,714	22,968	26,796
Seven	22,786	26,583	15,717	21,615	25,520	29,773

Source: Statistics Canada, *Income Distributions by Size, 1979*, and *Canadian Statistical Review*, March 1982, for recent price and national income data. See text for estimating procedures.

procedure by many to approximate the Senate lines by setting them at the above-mentioned figure of 56 per cent of average family income. Since the CCSD lines are in 1982 being revised from 1979 onwards to account for decreasing family size, we have taken the liberty to estimate the Senate lines based on the revised CCSD lines. This would seem to be in accord with the Senate procedure, which was also designed to reflect changing family sizes.

The second point concerns revisions to the CCSD lines. The revisions, to take effect from 1979 onward, are of a technical nature only and do not represent a change in the council's definition of poverty. In 1973 when the council established its poverty line, the definition was based on one-half of average family income, and the average family was considered to be four persons. But by 1979, average family size was close to 3.3 persons, and by 1983, if trends continue, it will be approaching 3.1 persons.

Technically, each year since 1973, the council should have adjusted its poverty lines to reflect not only changes in average family income, but also changes in family size. However, for the sake of keeping the definition simple, this was not done -- until 1979. The result of not continuously adjusting to family size is to understate the real value of average family income and to artificially depress poverty lines.

A family of three sharing $31,900 is further ahead on an income per capita basis than a family of four. Consequently, the average Canadian family is relatively "better off" financially than the average income figure, unadjusted for changed family size, shows. Since the poverty line is related to the real standard of living of the average family, and since this standard now has to be adjusted upwards to reflect the higher per capita income of the average family, the poverty lines also increase. The income effect of adjusting to the lower family size is to raise poverty lines by 17 per cent.

The Extent of Poverty

Using these definitions of poverty, it is now possible to estimate the number of households in Canada with low

incomes. Table 2 presents the results for the Statistics Canada and CCSD lines. It should be noted that at the time of writing, the latest estimates were for 1979, the most recent year for which we had the final results of Statistics Canada's survey of incomes in Canada (see Appendix I for some 1980 data).

There are several interesting features of Table 2. First, the rate of poverty among households has not fallen much according to the former CCSD definition. The rate declined from 22.7 per cent in 1967 to 21 per cent in 1979. Using the Statistics Canada line, however, the household poverty rate in 1979 had fallen to 16.9 per cent. Second, the 17 per cent adjustment in the CCSD lines leads to a substantial increase in the number of families now classed as being poor. In fact, the poverty rate for 1979 increases from 14.8 per cent to 21.7 per cent, or an increase of 47 per cent. This attests to the fact that there are many Canadian families hovering just above the former unrevised low-income lines. Third, using the Statistics Canada definition, during the period of 1969 to 1973, the reduction in poverty was entirely among families, with the number of poor unattached individuals actually increasing. But during the period of 1973 to 1979, the reduction in household poverty is mostly attributable to the

TABLE 2
Proportion of Canadian Population with Poverty Level Incomes, 1967-79
(%)

Poverty Line	*Families*	*Unattached Individuals*	*Households*	*Families*	*Unattached Individuals*	*Households*	*Families*	*Unattached Individuals*	*Households*
	*1967-69**			*1973*			*1979*		
CCSD									
Former	18.1	36.5	22.7	18.2	35.9	22.9	14.8	36.0	21.0
Revised	—	—	—	—	—	—	21.7	41.2	27.5
Stats Can	17.4	35.7	22.0	13.4	40.2	20.6	10.4	32.3	16.9

*CCSD data is for 1967; Statistics Canada data is for 1969.

Source: Statistics Canada, *Statistics on Low Income in Canada, 1969;* Statistics Canada, *Income Distributions by Size, 1973 and 1979;* and David P. Ross, *Canadian Fact Book on Poverty* (Ottawa: CCSD, 1975).

reduction of poverty among unattached individuals (mainly the elderly).

In terms of numbers, for 1979 the Statistics Canada definition leads to 1.4 million poor households, consisting of 800,000 unattached individuals and 628,000 families. The revised CCSD poverty definition classifies 2.3 million households as living in poverty, consisting of one million unattached individuals and 1.3 million families.

Income Distribution

Since the council poverty lines are based on a relative income concept and are tied heavily to the notion of equity and to income distribution, it is helpful to look at the structure of income distribution in Canada as presented in Table 3.

Two aspects of the data in this table are particularly striking: the inequality of income shares held by the different income classes; and the constancy of the inequality since 1951. The bottom 20 per cent (quintile) of Canada's household population receives only 4.2 per cent of total income (including government transfer payments), while the top 20 per cent of households commands ten times as much income with their 42.3 per cent share. In fact, even the combined shares of the bottom three quintiles (60 per cent of households), which equals 32.4 per cent, falls far short of the top quintile's share.

The data also suggests similarities between the income positions of the two bottom quintiles. While we commonly talk of the "bottom fifth" as being Canada's poor, we should note that the second lowest quintile only receives 10.6 per cent of total income, and that if the bottom 40 per cent of households is combined, their income share of 14.8 per cent is smaller than the middle quintile's share of 17.6 per cent.

This strongly suggests there is not a highly "identifiable" small poor group in Canada. If this were so, we would find a more marked difference between the size of the income shares of the lowest and second lowest quintiles, and less difference between the second lowest and middle quintiles. But what we find is only a modest improvement in the income share of the second

TABLE 3
Distribution of Total Canadian Income by Household Shares, 1951-79

Year	*Bottom Quintile*	*Second Quintile*	*Middle Quintile*	*Fourth Quintile*	*Top Quintile*	*Total*
1951	4.4	11.2	18.3	23.3	42.8	100.0
1954	4.4	12.0	17.8	24.0	41.8	100.0
1957	4.2	11.9	18.0	24.5	41.4	100.0
1959	4.4	11.9	18.0	24.1	41.6	100.0
1961	4.2	11.9	18.3	24.5	41.1	100.0
1965*	4.4	11.8	18.0	24.5	41.4	100.0
1967	4.2	11.4	17.8	24.6	42.0	100.0
1969	4.3	11.0	17.6	24.5	42.6	100.0
1971	3.6	10.6	17.6	24.9	42.3	100.0
1972	3.8	10.6	17.8	25.0	42.9	100.0
1973	3.9	10.7	17.6	25.1	42.7	100.0
1974	4.0	10.9	17.7	24.9	42.5	100.0
1975	4.0	10.6	17.6	25.1	42.6	100.0
1976	4.3	10.7	17.4	24.7	42.9	100.0
1977	3.8	10.7	17.9	25.6	42.0	100.0
1978	4.1	10.4	17.6	25.2	42.7	100.0
1979	4.2	10.6	17.6	25.3	42.3	100.0

* Beginning in 1965, the income series included both farm and non-farm families. Prior to 1965, the data are for non-farm families only.

Source: David P. Ross, *The Canadian Fact Book on Income Distribution* (Ottawa: CCSD, 1980), p. 12; and Statistics Canada, *Income Distributions by Size, 1979*.

lowest quintile over that of the lowest. Incomes rise very slowly above the traditional poverty lines, leaving a large segment of the population — the "near poor" -- existing only marginally above the poverty line. This has serious implications for defining poverty, and especially for the wisdom of using a single, abrupt income cut-off to divide the poor and non-poor populations. These implications are more serious for the relative income and social adequacy budget definitions than they are for the minimum survival budget approach. This subject will be taken up in more detail in chapters 3 and 4.

The second striking feature of the income distribution data is its constancy over time. This has been explored recently in more detail in the council's Fact Book on Income Distribution, but a few passing summary comments may be helpful. Many Canadians are puzzled by the constancy of income shares in light of the billions of dollars spent annually on social programs. But the puzzle is soon pieced together when one examines the two main methods governments have at their command for altering the distribution: the tax and expenditure systems.

If redistribution is an objective of public policy, taxes must be collected in a progressive manner, where above-average income receivers pay a greater percentage of their income in taxes than do below-average income receivers. When this revenue is collected through progressive taxation, it must then also be expended in a progressive manner, with below-average income households receiving the greatest benefits.

If public policy fails to operate its tax and expenditure policies in this fashion, then little or no income redistribution will occur. And in fact this is what has happened. The biggest failure has been on the tax policy side. Aside from the income tax, all other forms of taxation are regressive, such as sales and property taxes. And even the income tax is not as progressive as the published schedules would indicate, because of the presence of "tax expenditures" (that is, legal deductions, exemptions, write-offs and so on), which provide most of their benefits to above-average income tax payers. Moreover, income tax accounts for only about 30 per cent of all government revenue, the rest being raised by regressive taxes, namely sales and property taxes.

When government revenue is raised in a fashion that is not generally progressive, or only marginally so, in order to achieve a significant redistributive impact governments should then spend their revenue in a way that is heavily targeted on low-income Canadians. However, this is done to only a limited extent with cash transfers, with about one-third of the amount going to above-average income households (this proportion has even risen slightly since the early 1970s). With respect to major public services such as

post-secondary education and health care, higher-income households receive the largest dollar benefits. As a result of tax and expenditure patterns, public redistributive policy has transferred about three percentage points of total income from high- to lower-income households. This has not changed in recent years -- hence the constancy in the income distribution structure.

2

WHO IS POOR?

This chapter presents a breakdown of Canada's low-income population according to various characteristics. Most of the breakdowns are based on Statistics Canada's low-income estimates (these being the most comprehensive available), but in some instances it has been possible to present breakdowns for the CCSD low-income population using the revised poverty lines.

Family Poverty, 1979

The data and graphical depiction of family poverty (Statistics Canada definition) are presented in Table 4 (page 14) and Figure 1 (page 16). Before looking at the results, it may be useful to offer some guidelines on interpreting Table 4 and subsequent tables. Table 4 presents three columns of figures each for the years 1969 and 1979, under the headings of "likelihood of low income," "low-income families," and "all families."

The purpose of including a figure for the shares of all Canadian families is to provide a benchmark for judging the share size of low-income families. For example, before one can judge whether Ontario's 32.6 per cent share of Canada's low-income families in 1979 is relatively high, it is necessary to know what percentage of all Canadian families reside in Ontario. As it turns out, in 1979 36.6 per cent of all Canada's families lived in Ontario; consequently, it is not surprising that Ontario also had the largest share of Canada's poor.

By comparing the relative sizes of "low-income" and "all" families for each row, one can derive the "likelihood" of low income. If a given characteristic,

such as rural residency, is associated with a greater percentage of poor (19.8 per cent) than is "all families" (18.8 per cent), then it means that the likelihood of poverty is greater than on average.

One further note on "likelihood." The average likelihood of poverty, that is, the Canada rate as measured by Statistics Canada, was 10.4 per cent in 1979. This can be said to mean that a Canadian family had about one chance in ten of being poor just by living in Canada. But the actual likelihood of any particular family living in poverty is associated with particular characteristics: where it lives, age and sex of head, labour force status, et cetera. That is to say, not all Canadian families are "average" and therefore susceptible to the same 10.4 per cent likelihood rate. Going down the columns of percentage shares for "poor" and "all" families, if the "poor" share exceeds the "all" share, then that characteristic's likelihood rate exceeds the average rate of 10.4 per cent. If the "poor" share is less than the "all" share, then the likelihood rate for that characteristic will be less than the average rate.

Which is more important, the likelihood rate or the share size of poor families? The answer depends primarily on the purpose of one's inquiry. To take a strictly hypothetical example, if a big and quick reduction in the number of families living in poverty in Canada were contemplated as a policy option, then it would make sense to concentrate on Ontario, where one-third of all poor families live, even though the likelihood rate is below average (9.3 per cent) -- or to concentrate efforts in the few largest cities where one-third of the country's poor reside, even though the likelihood of being poor is again below average (10.2 per cent).

On the other hand, if one wants to know which factors or characteristics are most strongly associated with poverty (presumably to help us understand the causes of poverty and develop policies to overcome them), then the likelihood figure is more appropriate. For example, even though female-headed families make up less (34.6 per cent) of the total poor families than do male-headed families (65.4 per cent), their likelihood is almost five times as great (36 per cent versus 7.6 per cent). Consequently, a program aimed at reducing

TABLE 4

Percentage of Low-Income Families Possessing a Given Characteristic, and a Comparison with all Canadian Families, Statistics Canada Definition of Low Income, 1969 and 1979

CHARACTERISTICS	*1969*			*1979*		
	Likelihood of Low Income	*Share Size*		*Likelihood of Low Income*	*Share Size*	
		Low-income Families	*All Families*		*Low-income Families*	*All Families*
		Thousands			*Thousands*	
Total Families		*838*	*4,816*		*628*	*6,015*
		%			%	
Canada	17.4	100.0	100.0	10.4	100.0	100.0
Atlantic provinces	30.5	14.9	8.5	13.3	11.1	8.8
Quebec	18.0	28.0	26.9	11.4	29.2	26.8
Ontario	11.9	25.5	37.3	9.3	32.6	36.6
Prairie provinces	23.8	22.9	16.7	11.2	17.9	16.8
British Columbia	14.3	8.6	10.5	8.6	9.1	11.1
Area of Residence						
500,000 +	10.0	16.2	28.3	10.2	32.2	33.0
100,000 – 499,999	9.7	12.0	21.6	9.9	22.8	24.0
15,000 – 99,999	11.2	8.9	13.9	12.0	15.2	13.1
1,000 – 14,999	17.8	12.5	12.2	9.5	10.0	11.0
Rural	36.8	50.5	24.1	11.0	19.8	18.8
Age of Head						
24 years and under	15.8	5.0	5.5	18.1	10.1	5.8
25-34	12.3	16.0	22.6	10.3	25.7	26.0
35-44	14.3	19.9	24.1	9.0	19.0	22.0
45-54	14.2	16.4	20.1	7.6	13.9	19.1
55-64	15.6	13.1	14.6	9.7	13.5	14.5
65-69	30.3	8.9	5.1	15.5	8.0	5.4
70 years and over	44.9	20.7	8.0	14.4	9.9	7.2
Employment Status of Head						
In labour force	11.5	55.4	83.8	6.6	50.5	80.2
Not in labour force	47.5	44.6	16.3	26.1	49.5	19.8
Sex of Head						
Male	15.4	82.2	92.5	7.6	65.4	90.0
Female	41.3	17.8	7.5	36.0	34.6	10.0
Tenure						
Owners	16.9	63.6	65.2	6.8	47.6	72.7
With mortgage	—	—	—	4.7	19.2	42.8
Without mortgage	—	—	—	9.9	28.4	29.9
Renters	18.2	36.4	34.8	20.1	52.4	27.3

TABLE 4 — (Continued)

CHARACTERISTICS	1969			1979		
	Likelihood of Low Income	Share Size Low-income Families	Share Size All Families	Likelihood of Low Income	Share Size Low-income Families	Share Size All Families
		Thousands			Thousands	
Total Families		838	4,816		628	6,015
		%			%	
Family Characteristics						
Married couples only	21.6	30.3	24.3	8.7	23.3	28.0
Married couples with single children only	13.0	45.4	60.7	7.0	36.8	54.6
Married couples with married children & other relatives	9.4	2.7	5.0	5.0	2.2	4.6
Other families	37.5	21.6	10.0	30.4	37.6	12.9
Number of Children Under 16 Years						
None	19.4	45.6	40.8	8.3	37.5	46.9
One child	12.1	13.5	19.4	11.9	24.9	21.8
Two children	13.8	14.8	18.6	11.2	22.7	21.1
Three children	19.4	12.7	11.3	13.2	9.8	7.7
Four or more	23.5	13.3	9.8	21.5	5.2	2.5
*Number of Earners**						
None	67.1	40.5	9.6	41.7	40.7	10.2
One	16.4	42.1	41.0	14.0	43.4	32.1
Two	6.3	14.4	36.8	3.3	13.6	42.4
Three or more	3.7	2.9	12.6	1.6	2.3	15.3

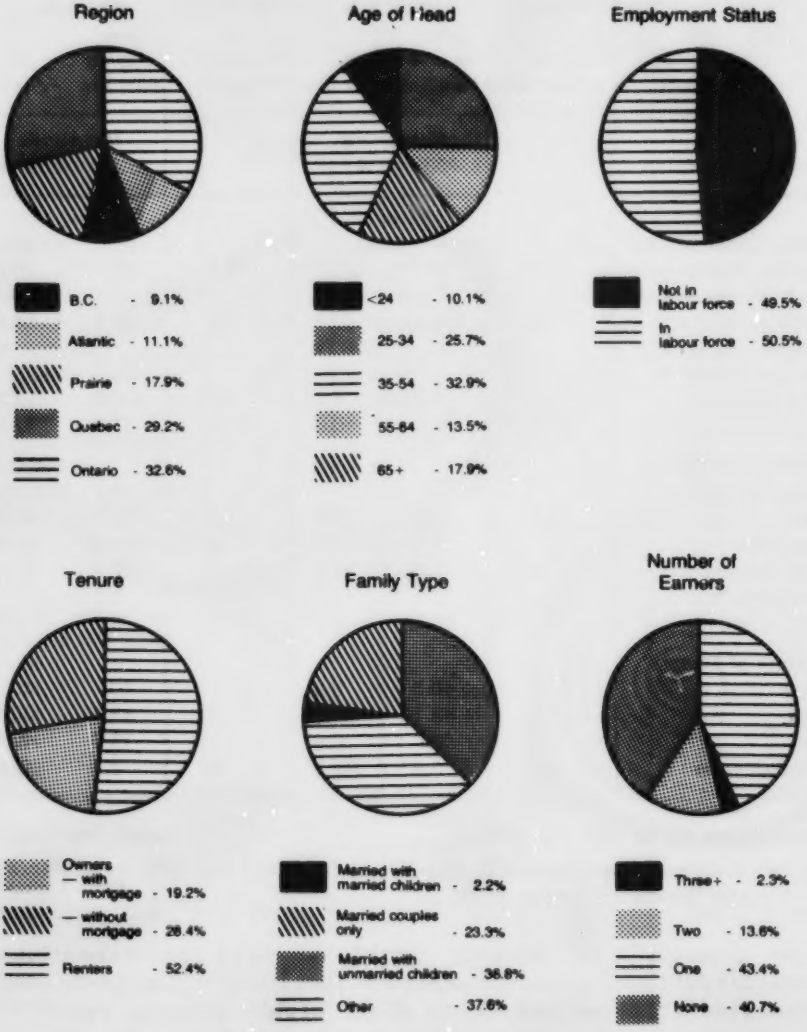
*Percentages are for 1971, not 1969.

Source: Statistics Canada, *Income Distributions by Size, 1971 and 1979,* and *Statistics on Low Income in Canada, 1969.*

the "causes" of poverty would do well to take into consideration those factors involving female-headed families that contribute to their higher poverty rate.

What are the 1979 highlights of Table 4? First, there are more poor families living in Ontario and in large cities (100,000 plus population) than in other provinces or areas. But since Ontario and the cities

FIGURE 1
Proportion of All Poor Canadian Families by Certain Characteristics, Statistics Canada Definition of Low Income, 1979



Source: See Table 4.

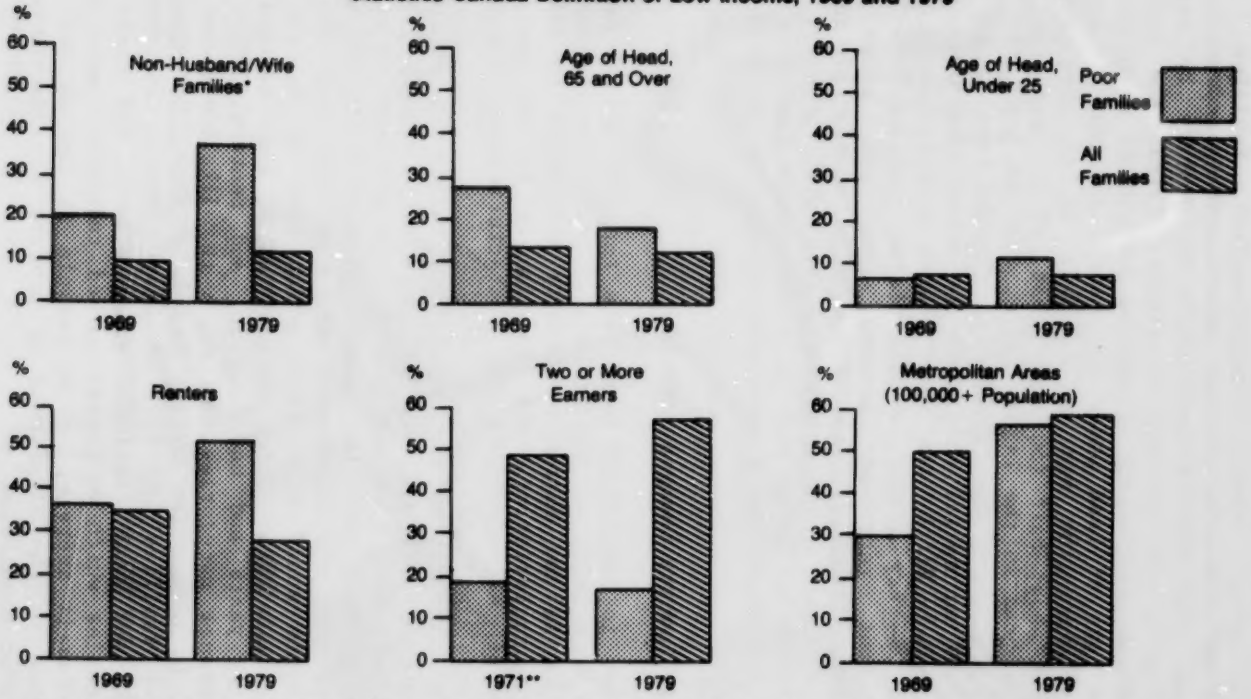
have larger numbers of Canadian families, the likelihood rate is not out of line with expectations. Second, the highest likelihood of poverty by region remains in the Atlantic provinces. Third, the highest likelihood of poverty by age is centred in young households (age of head under 24 years), followed by households where the age of head is 65 or more years. Fourth, about half (50.5 per cent) of all poor families have a head in the labour force, that is, half the families represent the "working poor" (who have little dependency on social assistance or other government cash transfers). Fifth, the relationship between poverty and women is very strong. Female-headed families have a 36 per cent rate of poverty (most of these are single-parent families). Sixth, the number of family earners has a direct relationship with poverty. The likelihood of being poor in a two-earner family is only 3.3 per cent; in a no-earner family it is 41.7 per cent.

Family Poverty Changes 1969-79

Changes in likelihood over this ten-year period can be read from Table 4. The table also shows the comparative changes in the shares of poverty attributed to different characteristics, and the changes in the distribution of all families by characteristics. Figure 2 presents the highlights.

In interpreting the likelihood values it should be remembered that the overall (national average) likelihood fell from 17.4 per cent to 10.4 per cent (a 40 per cent decline) over the decade. Consequently, one would expect that the likelihood values of individual characteristics would also fall, which they do in all but five cases: the three largest urban area categories, the 24 years and under group, and renters. There are additional categories for which the likelihood did not fall in proportion to the Canada average, for example, "other families" (a fall of 19 per cent), and Ontario (a 22 per cent decline), among others. And there are categories which exhibited marked reductions well above the Canada average, -- an example is the 68 per cent decline in the likelihood of poverty for the 70 years and over population.

FIGURE 2
Proportional Changes in Poor Families and All Families by Certain Characteristics, Statistics Canada Definition of Low Income, 1969 and 1979



* Within this residual category, referred to by Statistics Canada as "other families" (non-husband/wife families), female-headed, single-parent families with children make up the largest category.

** See Table 4 for explanation of use of year 1971 in this case.

Source: See Table 4.

During the ten-year period, therefore, there was a decline and a relative reordering of poverty, involving, to their detriment, residents of urban areas, young family heads, and renters. But while these shifts in likelihood were occurring, the shifting composition of all Canadian families also yielded changes in the relative shares of low-income families associated with different characteristics. Even though a group's likelihood factor may have fallen, an increase in the size of that particular population resulted in its increased share of all poor families. Such is the case, for example, with "other families" (non-husband/wife families, which are predominantly female-headed, single-parent families with children).

During this ten-year period, the likelihood of poverty among non-husband/wife families fell from 37.5 per cent to 30.4 per cent, but because the share of this type of family in the total family structure rose from 10 per cent to 12.9 per cent (a 30 per cent rise), their share of low-income families increased from 21.6 per cent to 37.6 per cent (a 75 per cent increase). The first panel in Figure 2 demonstrates the considerable increase in the low-income status among non-husband/wife families.

The remaining panels show other significant shifts, by age of head of family for example. Persons 65 years or older in 1969 headed 29.6 per cent of the low-income families but only 13.1 per cent of all families; by 1979 the proportions were 17.9 per cent and 12.6 per cent, respectively. Consequently, older families advanced favourably during this period. Just the reverse applies to families with the head under 25 years. Their share of all families changed little over the decade (5.5 per cent versus 5.8 per cent), but their share of low-income families doubled from 5 per cent to 10.1 per cent.

Much the same applies to those living in large urban areas (100,000 plus population). The share of all Canadian families living in these areas rose by only 14 per cent during the decade (from 49.9 per cent to 57 per cent), but the urban dwellers' share of low-income families almost doubled (28.2 per cent to 55 per cent).

The panel in Figure 2 showing changes among two-or-more-earner families demonstrates the obvious

connection between employment income and poverty. During the decade, multiple-earner families diminished slightly (8 per cent) in importance among low-income families, but rose by 16 per cent among all Canadian families. These changes are consistent with the frequently made assertion that one of the reasons more families have escaped poverty during the decade is through additional family members entering the labour force either on a full- or part-time basis.

The final panel in Figure 2, which classifies families by renter of homeowner, shows an interesting result. In 1969 renters made up almost identical shares of both the low-income family population and all families. But by 1979 a slightly smaller share of all families (27.3 per cent) were renters, while a markedly larger share (44 per cent increase) of low-income families were renters. This means that while in 1969 it was virtually impossible to identify the poor and non-poor by homeownership status, by 1979 poor families could be more correctly depicted as "renters."

Poverty among Unattached Individuals, 1979

Using the Statistics Canada definition, Table 5 presents both share and likelihood values for low-income and all unattached individuals. Figure 3 gives a graphic interpretation of the shares of the low-income population associated with certain characteristics prevailing in 1979.

In looking at the likelihood values, it should be noted that the Canada-wide average likelihood is almost one-third (32.3 per cent) for unattached individuals. But certain characteristics are associated with considerably higher likelihoods: Québec residency, 39.3 per cent; being 70 years and over, 52.6 per cent (that is, a better than 50-50 chance of being poor); not being in the labour force, 59.6 per cent; and being female, 38.7 per cent. And although it is not shown here, the likelihood for elderly females is around 66 per cent. In fact, poverty among unattached individuals is very strongly associated with the problem of poverty among elderly women.

On the other hand, some characteristics are associated with much lower likelihoods: rural

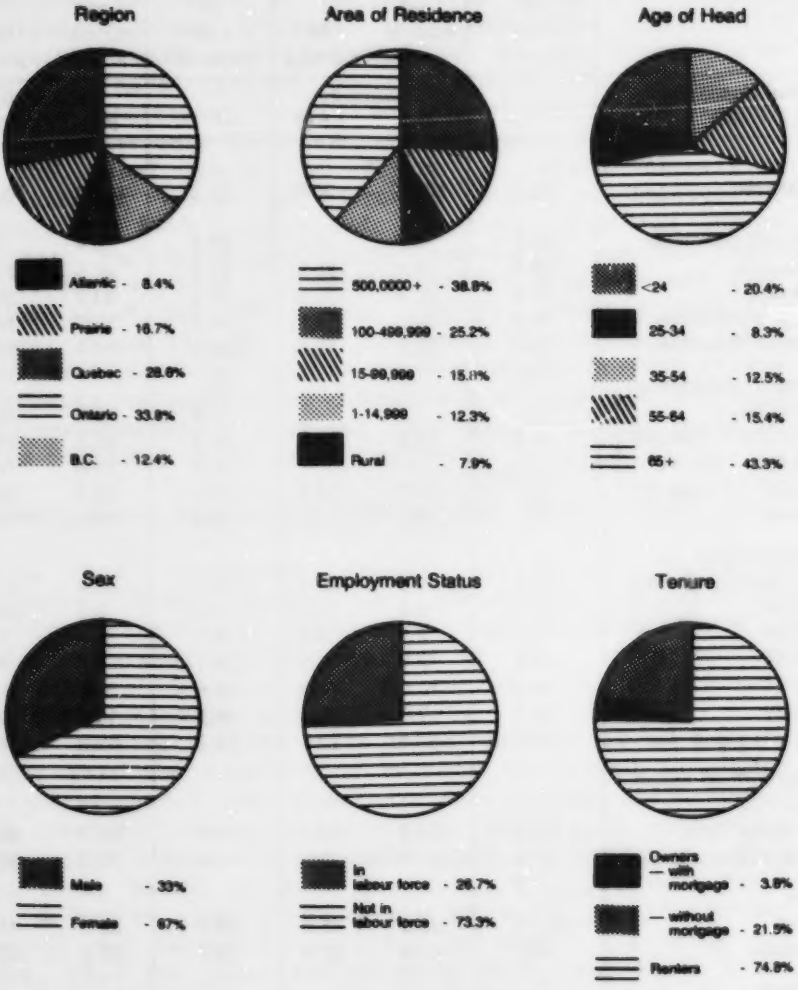
TABLE 5

Percentage of Low-Income Unattached Individuals Possessing a Given Characteristic, and a Comparison with all Unattached Individuals, Statistics Canada Definition of Low Income, 1969 and 1979

CHARACTERISTICS	*1969*			*1979*		
	Likelihood of Low Income	*Share Size Low-income Families*	*All Families*	*Likelihood of Low Income*	*Share Size Low-income Families*	*All Families*
Total Unattached Individuals		*Thousands* 578	1,619		*Thousands* 809	2,508
		%			%	
Canada	35.7	100.0	100.0	32.3	100.0	100.0
Atlantic provinces	48.8	10.7	7.9	37.8	8.4	7.2
Québec	36.0	26.1	25.9	39.3	28.6	23.5
Ontario	30.8	30.4	35.3	30.3	33.8	36.1
Prairie provinces	39.8	20.2	18.1	28.5	16.7	18.9
British Columbia	35.1	12.6	12.8	28.1	12.4	14.3
Area of Residence						
500,000 +				32.2	38.8	38.9
100,000 – 499,999	31.3	65.5	74.5	30.8	25.2	26.4
15,000 – 99,999				36.0	15.8	14.1
1,000 – 14,999	45.7	15.7	12.3	36.8	12.3	10.8
Rural	50.6	18.9	13.3	26.2	7.9	9.7
Age of Head						
24 years and under	34.0	19.6	20.6	30.7	20.4	21.5
25-34	13.1	5.4	14.6	13.0	8.3	20.6
35-44	9.2	2.3	9.0	18.0	4.8	8.7
45-54	24.3	7.7	11.3	28.1	7.7	8.9
55-64	36.6	15.0	14.6	39.6	15.4	12.6
65-69	48.7	12.8	9.4	44.3	10.8	7.9
70 years and over	65.0	37.3	20.5	52.6	32.5	19.9
Employment Status of Head						
In labour force	19.0	35.2	66.1	14.3	26.7	60.3
Not in labour force	68.3	64.8	33.9	59.6	73.3	39.7
Sex						
Male	26.1	35.5	48.6	24.1	33.0	44.1
Female	44.8	64.5	51.4	38.7	67.0	55.9
Tenure						
Owners	44.0	30.5	24.8	31.3	25.2	26.0
With mortgage	—	—	—	14.7	3.8	8.2
Without mortgage	—	—	—	39.0	21.5	17.8
Renters	33.0	69.5	75.2	32.6	74.8	74.0

Source: Statistics Canada, *Income Distributions by Size, 1979,* and *Statistics on Low Income in Canada, 1969.*

FIGURE 3
Proportion of All Poor Unattached Individuals by Certain Characteristics, Statistics Canada Definition of Low Income, 1979



Source: See Table 5.

residency, 26.2 per cent; those aged 25-34 years, 13 per cent; those in the labour force, 14.3 per cent; and males, 24.1 per cent.

Figure 3 highlights those characteristics associated with large shares of low-income unattached individuals. But the share sizes must be compared to the share size of all unattached individuals possessing the given characteristic in the population. For example, the elderly (65 plus years) make up 43.3 per cent of the low-income population, but only 27.8 per cent of all unattached individuals. Consequently, the elderly are "over-represented" in the low-income population, and their high likelihood value reflects this.

Figure 3 also reveals that of poor unattached individuals almost three-quarters were not in the labour force; two-thirds were female; three-quarters were renters; and over one-third lived in the largest Canadian cities (500,000 plus population). One interesting result is associated with homeownership. One-fifth (21.5 per cent) of poor unattached individuals hold no mortgage, but do have poverty level incomes. This is attributable primarily to the elderly population who over the years have gained clear ownership to their homes but in retirement have reduced incomes.

Changes in the Poverty of Unattached Individuals, 1969-79

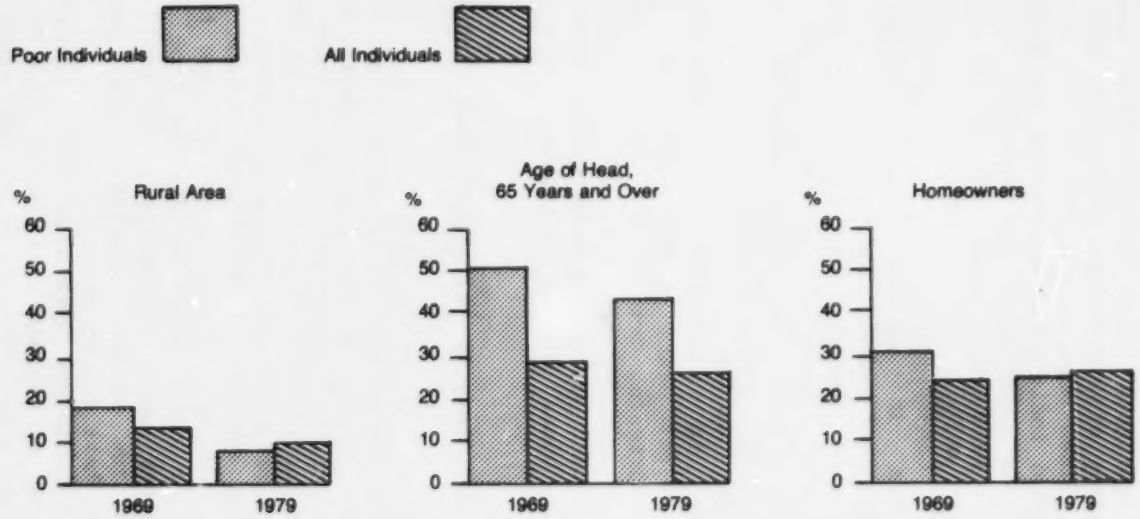
Changes in likelihood can be obtained from Table 5. Changes in the shares of the entire unattached individual population, and those with low incomes related to certain characteristics, can also be read from this table. Figure 4 presents some of the highlights.

In comparing changes in likelihood values, it must be remembered that the overall Canada average fell only slightly (10 per cent) over the decade, from 35.7 per cent to 32.3 per cent; consequently, it would not be expected that the values associated with particular characteristics have fallen much.

In fact, some groups increased their likelihood of being poor: that of residents of Québec rose from 9 per cent to 39.3 per cent; the 35 to 44 age group doubled its likelihood rate to 18 per cent; and the 45 to 64

FIGURE 4

Proportional Changes in Poor Unattached Individuals and All Unattached Individuals by Certain Characteristics, Statistics Canada Definition of Low Income, 1969 and 1979



Source: See Table 5.

age group rate increased slightly. On the other hand, some categories showed marked reductions in their likelihood rates: Atlantic provinces, 23 per cent; Prairie provinces, 28 per cent; British Columbia, 20 per cent; rural residency, 48 per cent; 70 years and over, 19 per cent; and homeowners, 29 per cent.

While the overall poverty incidence among unattached individuals declined only slightly, we see that there were more marked changes among the different categories. In general, there was a relative movement away from poverty in the Prairie and Atlantic provinces and British Columbia, but towards Québec; a movement away from rural areas but towards urban areas; and a movement away from the elderly but towards the middle-aged.

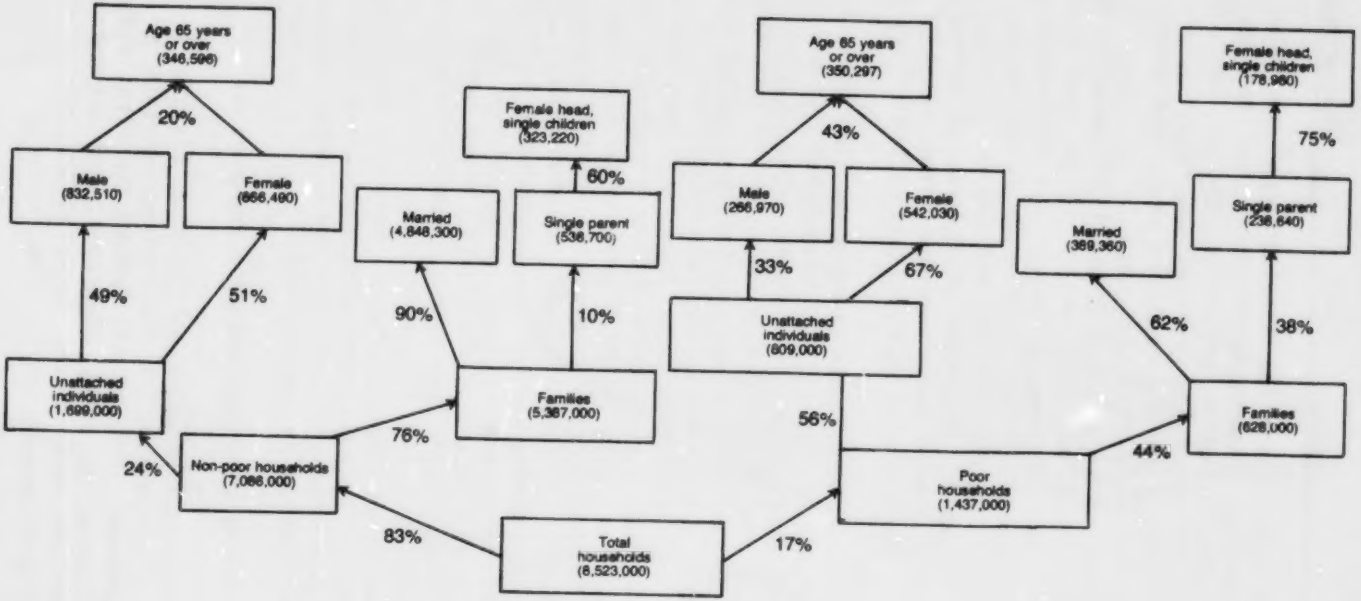
There were, too, some changes in the share sizes of the low-income population associated with different characteristics. Some of these are attributable to changes in the likelihood values, but others to changes in the composition of the entire unattached individual population. For example, the share of the poor who are elderly and unattached fell from 50.1 per cent to 43.3 per cent, but their share of the population also fell from 29.9 per cent to 27.8 per cent. The same applies to rural residents, who decreased their share of both populations. Looking at the homeownership characteristic, we see that while homeowners have modestly increased their share (5 per cent) of the total population of unattached individuals, they have decreased their share (17 per cent) among the low-income households.

In spite of these changes, poverty among unattached individuals is still very much associated with the aged (especially female) and retired, urban dwellers and renters, just as it was in 1969.

Comparison of Poor and Non-poor Populations

The foregoing Tables 4 and 5, plus Figures 1 to 3, now permit a comparison of the characteristics of the poor and non-poor populations, using the Statistics Canada definition of poverty. Figure 5 is a schematic diagram illustrating some of the major relationships among poor and non-poor households in 1979.

FIGURE 5
Breakdown of Canadian Households, Statistics Canada Definition of Low Income, 1979



Note: Totals may not always agree with subtotal figures because of rounding.
Source: See Tables 4 and 5. Single-parent female households are author's estimate based on CCSD poverty lines and adjusted to Statistics Canada definition.

Here we see that of all poor households those run by unattached individuals predominate slightly (56 per cent), however, they only represent about one-quarter of all non-poor households. Therefore, poverty is much more identifiable with unattached individuals than with families. When we move further up the figure, we notice that single-parent families represent only 10 per cent of non-poor families, but 38 per cent of all poor families. Pursuing the single-parent families further and breaking out the female-headed families with unmarried children, we see that 75 per cent of all single-parent, poor families are headed by females, compared to 60 per cent of all single-parent, non-poor families.

The breakdown of unattached individuals by sex also shows a definite pattern between poor and non-poor. The non-poor are almost evenly split between females and males, whereas females constitute two-thirds of the poor households. Moving further into the poor and non-poor, unattached individual households, we see that more than twice the number of poor than non-poor are over the age of 65 years.

In summary, a general comparison of poor and non-poor households shows the former to be composed of more unattached individuals, more females, more aged, and more female-headed, single-parent families.

Comparison of Poor Unattached Individual and Family Households

As noted in the preceding tables, the incidence of poverty in 1979 is three times higher among unattached individual households (32.3 per cent) than it is among families (10.4 per cent). This situation has worsened since 1969, when the rate was only two times higher (35.7 per cent versus 17.4 per cent). In 1969, unattached individuals made up only 41 per cent of all poor households, but in 1979 this figure was 56 per cent.

There are other differences between low-income, unattached individual and family households. In comparison to families, there are fewer poor, unattached individual households in the Atlantic provinces and more in British Columbia; much fewer in rural areas; twice as many are very young (under 24 years) or elderly

(65 years and over); many more are outside the labour force; twice as many are females (heads); and considerably more are renters. But in many cases these higher or lower figures simply reflect the characteristics of all unattached individuals and families; for example, a smaller percentage of all unattached individuals than families live in the Atlantic provinces, own their own homes, and a much greater percentage are over the age of 70 years. As a result, some of these differences between poor family and unattached individual households are to be expected.

Composition of Poverty in 1979, CCSD Definition

It has been possible to obtain limited breakdowns of low-income households using the CCSD revised poverty lines. Table 6 and Figures 6 and 7 present the distribution of low incomes by certain characteristics and the likelihood values in 1979. In effect, what a comparison of these results with the earlier results (using Statistics Canada's definition of low income) shows, is how the low-income population changes as the earlier poverty line cut-off is raised on average by about 30 per cent for unattached individuals and by about 40 per cent for families. It gives us a rough impression of the "near poor," that is, those households slightly above the "official" poverty line of Statistics Canada. In addition, the data presents a slightly more detailed breakdown of non-husband/wife families.

The most striking difference between the Statistics Canada and CCSD low-income populations is the predominance of family households in the CCSD data. Whereas under the Statistics Canada definition unattached individuals made up 56 per cent of all poor households, now it is family households which have a 55 per cent predominant share. Under the CCSD definition, family households with low incomes rise from 628,000 to 1,307,000 in number (a 108 per cent increase), while low-income unattached individuals rise in number from 809,000 to 1,034,000 (a 28 per cent increase).

The big difference then between the CCSD and Statistics Canada definitions (or between the "poor" and the "near poor") resides in the composition of families with low incomes, not so much in the numbers

TABLE 6

Percentage of Low-Income Families and Unattached Individuals Possessing a Given Characteristic, and a Comparison with All Families and Unattached Individuals, CCSD Revised Definition of Low Income, 1979

CHARACTERISTICS	*FAMILIES*			*UNATTACHED INDIVIDUALS*		
	Likelihood of Low Income	*Low-income Families*	*All Families*	*Likelihood of Low Income*	*Low-income Families*	*All Families*
Totals		*Thousands* 1,307	6,015		*Thousands* 1,034	2,508
		%			%	
Canada	21.7	100.0	100.0	41.2	100.0	100.0
Area of Residence						
100,000 +	17.2	41.4	52.3	36.7	53.1	59.7
30,000 – 99,999	21.9	11.4	11.3	44.7	14.2	13.1
15,000 – 29,999	24.0	7.1	6.4	47.5	7.8	6.8
1,000 – 14,999	24.1	12.2	11.0	51.6	13.5	10.8
Rural	32.2	27.9	18.9	48.8	11.5	9.7
Age of Head						
24 years and under	27.6	7.4	5.8	37.3	19.4	21.5
25-34	18.7	22.3	26.0	17.0	8.5	20.6
35-44	18.3	18.5	22.0	22.5	4.7	8.7
45-54	14.5	12.7	19.1	33.6	7.2	8.8
55-64	19.5	13.0	14.5	44.6	13.6	12.6
65 years and over	45.2	26.2	12.6	69.1	46.6	27.8
Employment Status of Head						
In labour force	14.4	53.1	80.2	18.9	27.7	60.3
Not in labour force	51.5	46.9	19.8	75.3	72.3	39.7
Number of Earners						
None	75.0	35.1	10.2	78.4	65.5	34.5
One	28.6	42.6	32.1	21.7	34.5	65.5
Two	9.4	18.2	42.4	—	—	—
Three or more	5.8	4.1	15.3	—	—	—
Family Characteristics						
Married couples only	24.3	31.3	28.0			
Married couples with children under 18 years	16.9	39.3	50.5			
Single parent (male) children under 18 years	19.0	0.8	0.9			
Single parent (female) children under 18 years	66.0	16.6	5.5			
Other	17.3	12.1	15.2			

Source: From unpublished data made available by National Health and Welfare, and originally collected by Statistics Canada in their survey of consumer finances, 1980 survey of the 1979 incomes of economic families.

of unattached individuals. What are the different types of families defined as poor now? There are five notable differences from the Statistics Canada low-income family population.

First, there are more rural families, with their share rising from one-fifth to almost one-third of all low-income families. Second, there are more elderly families, rising from a 17.7 per cent to 26.2 per cent share of low-income families. And the poverty likelihood triples, from around 15 per cent to 45 per cent, for families with a head 65 years or more. Third, and related to point two, the share of married couples without children rises from 23 per cent to 31 per cent of all low-income families. Fourth, a greater proportion of low-income families now have a head in the labour force (up from 50.5 per cent to 53.1 per cent), and while it is not shown, 58 per cent of the family heads who were in the labour force worked a full 50 to 52 weeks, and another 10 per cent worked 40 to 49 weeks. Thus, full employment in itself is no guarantee of non-poverty status. Fifth, there are now considerably more families with two or more earners (up from 15.9 per cent to 22.3 per cent) and a reduction in the share of low-income families with no earners.

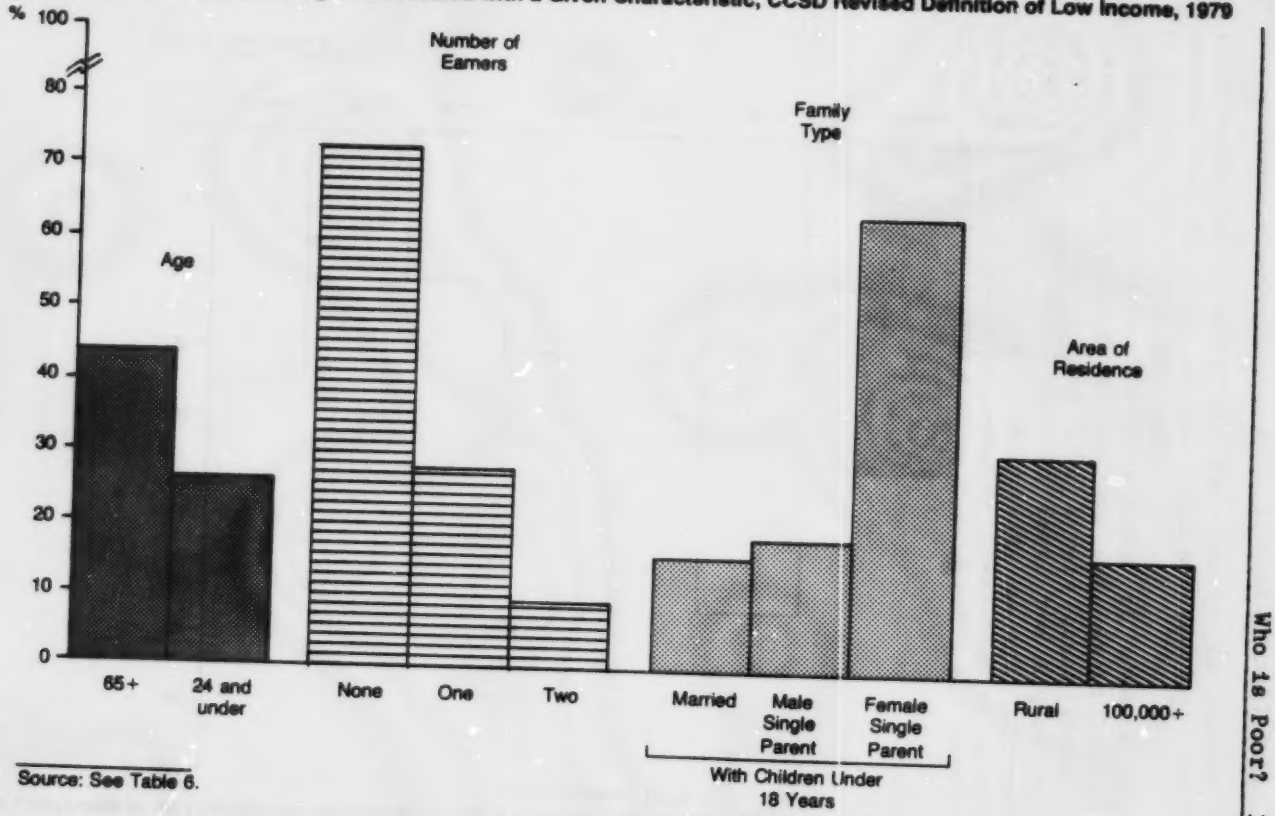
In brief, the types of families more conspicuous in the CCSD low-income population are: elderly couples with no children, who rely primarily on government pensions; and the "working poor," where more family heads and other family members are now in the labour force and a greater share of this employment is likely to be in small towns and on farms.

Figures 6 and 7 illustrate the likelihood of low income associated with certain characteristics. The most striking feature of Figure 6 is the likelihood of poverty among female single-parent families with children under the age of 18 years. Among these families there is a two-thirds chance of being poor. They represent only 5.5 per cent of all Canadian families, but 16.6 per cent of all poor families.

Having no earner in the family is also almost a guarantee of poverty (a 75 per cent chance), which attests to the fact that most public income support benefits (as well as private pensions) leave families below the poverty line. Figure 6 shows the higher

FIGURE 6

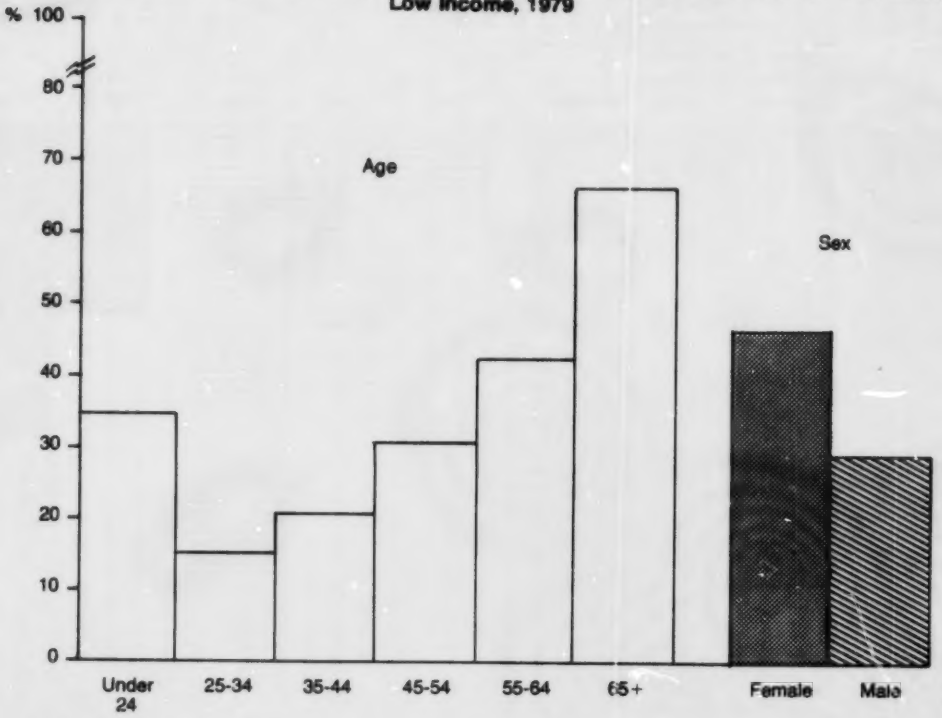
The Likelihood of a Family Having a Low Income with a Given Characteristic, CCSD Revised Definition of Low Income, 1979



Source: See Table 6.

FIGURE 7

The Likelihood of an Unattached Individual Having a Low Income with a Given Characteristic, CCSD Revised Definition of Low Income, 1979



Source: See Table 6.

likelihoods of poverty if the family is headed by someone over 65 years of age (45.2 per cent) or resides in a rural area (32.3 per cent).

Figure 7 presents the likelihood of poverty among unattached individuals by age and sex. Again, as with aged couples, the elderly have a very great chance of being poor, 69.1 per cent. In fact, the figure shows the increasing likelihood of poverty as age increases. The figure also shows the greater likelihood of poverty if the unattached individual is female (48.9 per cent).

3

THE NEAR POOR

As already mentioned in chapter 1, it can be misleading to use an abrupt income cut-off to differentiate the poor from the non-poor. Any definition of poverty that employs relative income or standard-of-living comparisons (Statistics Canada, CCSD, Metro Toronto Social Planning Council) has to cope with the problem that an abrupt cut-off leaves some households hovering just above this cut-off point. And these non-poor households are not noticeably "better-off" than those classed as poor and presumably more deserving of assistance.

If the distribution of family-size adjusted incomes in Canada clearly identified two groups, for example, low income and high income, then an abrupt cut-off would conceivably separate the poor from the non-poor. This pattern of income distribution would reflect a dual society -- that is, two identifiable segments -- and assistance could be directed to the low-income segment. Those households above this income cut-off would all clearly be part of an identifiable higher-income group. This would not necessarily imply there would be any greater concern with reducing poverty, simply that there would be less disagreement about what constitutes poverty and who the poor are.

In Canada in general there is not this duality (noting, however, that the aged and native populations tend to form identifiable low-income groups), and Canadian household incomes are distributed in a somewhat statistically "normal" fashion, with households spread all along an income spectrum. The implications of this pattern of income distribution for defining poverty will be further explored in chapter 4. In this present chapter, simply the distribution of family-adjusted income data is presented.

Family-Size Income Distributions

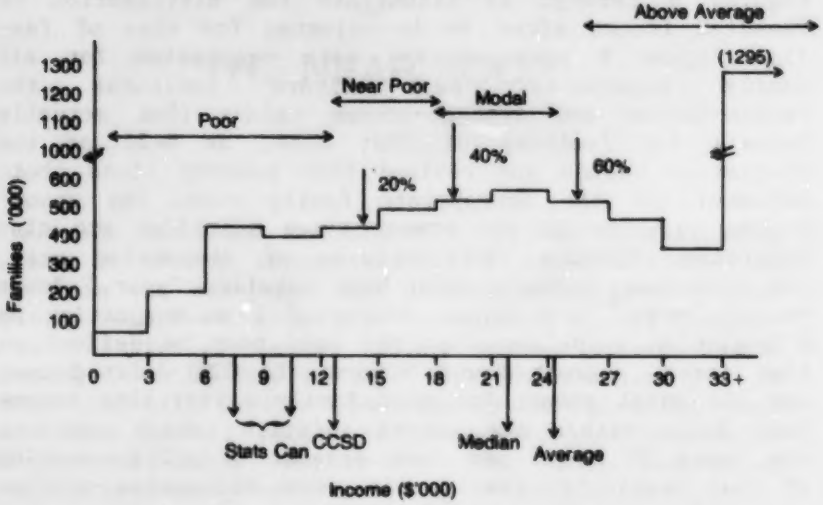
Figures 9 through 13 illustrate the distribution of Canadian income after it is adjusted for size of family. Figure 8 presents the data unadjusted for all family households. Each figure indicates the median-income and average-income values that actually prevail for families of that size, as well as the Statistics Canada and revised CCSD poverty lines, both adjusted for the appropriate family size. The upper-income cut-offs of the lowest three quintiles are also indicated. Finally, for purposes of discussion only, the different segments have been labelled "poor," "near poor," "modal" and "above average." I am suggesting as a beginning guideline that the near poor be defined as that income segment found between the CCSD-defined poor and the modal group. For most family sizes, this income band falls within the second quintile, which contains the lower 20 to 40 per cent segment of all households of that particular family size. More discussion on this point is presented in the following chapter.

The distribution of income across all families in Figure 8 rises fairly uniformly in steps up to the median-income level of about $22,000 and then tapers off again. The segment representing $33,000 plus is artificially high in the figure because a great many higher incomes are lumped together at this income level. If the horizontal income scale were to continue on to the right by $3,000 intervals, then the above-noted tapering off would be evident in the figure.

If one were to ask where the "typical" Canadian family is in income terms, it would be in the income band marked modal. This segment between $18,000 and $24,000 represents the most frequently observed income size (nearly 1,200,000 families), and as well it contains the median- (and almost the average) income family. In relative income terms, this segment would likely be the one most often employed for making comparisons between typical and higher- or lower-income families.

Figure 9 presents the distribution of income for unattached individuals. The pronounced concentration of individuals below the CCSD poverty line simply reflects

FIGURE 8
Distribution of Income, All Families, 1979



the fact that 28 per cent of all unattached individuals are over 65 years of age and 47 per cent of them are poor. Unlike with families, there is no clear-cut typical income segment for comparative purposes, since it varies with the measure used. The most frequently observed income is in the $3,000 to $6,000 segment, which encompasses the Statistics Canada cut-offs, falls entirely below the CCSD line, and barely rises above the 40 per cent cut-off. However, the median income lies $2,000 above the top of this segment, and the average income of unattached individuals lies more than $4,000 above it. It has not been possible to identify a near-poor segment because the modal and poor segments correspond.

The lamentable fact is that the "typical" unattached individual is poor and elderly, so that if comparisons are restricted to other elderly people, the poor aged do not compare so badly, since all around them they see many other poor aged. However, higher-income Canadian families living side by side with the aged (where the typical family has $18,000 to $24,000) make for very sad comparisons (recalling also that 75 per cent of low-income unattached individuals are renters).

FIGURE 9
Distribution of Income, Unattached Individuals, 1979

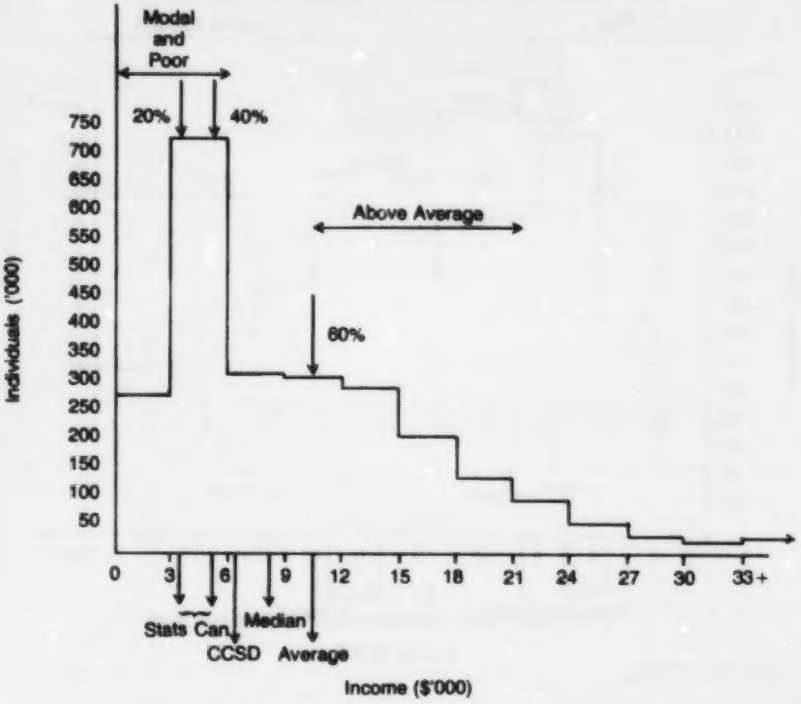
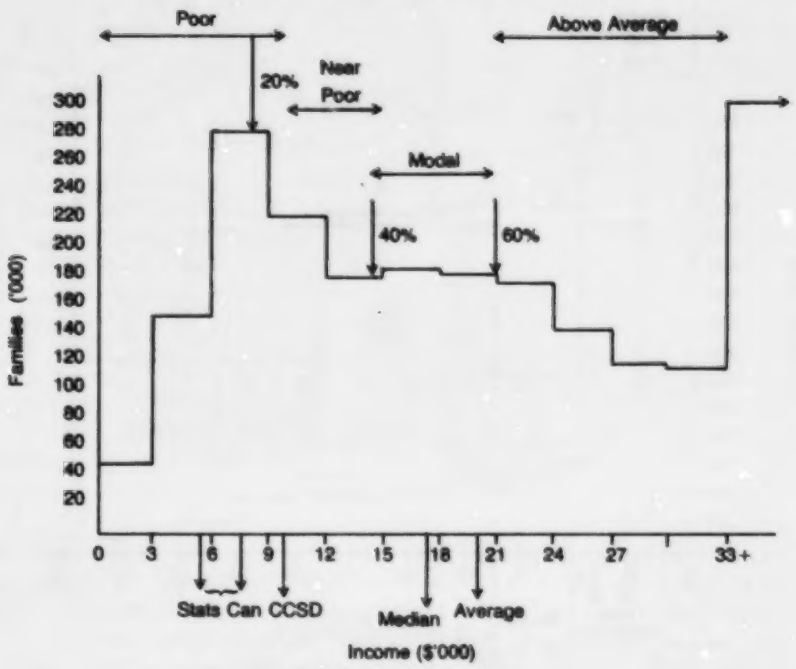


Figure 10 presents the distribution of incomes for families of two. With the exception of a large grouping of elderly couples living mainly on public pensions in the $6,000 to $9,000 range, the distribution is more similar to the all-families distribution presented in Figure 8. Besides the highly identifiable elderly couples in this lower segment, there is a typical "non-elderly" segment situated in the income range $15,000 to $21,000, which is above all the poverty measures and includes the median and average incomes.

Figure 11 represents income distribution data for today's average-sized Canadian family of three members. The modal range, and median- and average-income values are similar to "all families" presented in Figure 8. Figures 12 and 13 present income distribution data for family sizes four, and five and over. These two figures

FIGURE 10
Distribution of Income, Family Size Two, 1979



illustrate quite similar situations, with fairly identifiable "typical" families in the $18,000 to $24,000 range in terms of the most frequent incomes observed. But what is interesting to note is that the median and average incomes have increased considerably with family size, so that the modal group no longer contains the average-income family and barely contains the median family. By the time we reach family size five and over, the 40 per cent income cut-off has advanced to almost $24,000 and includes almost all the typical or modal family population. This contrasts sharply with the income picture for family sizes two and three, where the 40 per cent cut-off more clearly coincides with a below-modal, or near-poor income population. For family sizes four and five, it becomes more difficult to identify a near-poor segment located between the poor and modal-income populations.

FIGURE 11
Distribution of Income, Family Size Three, 1979

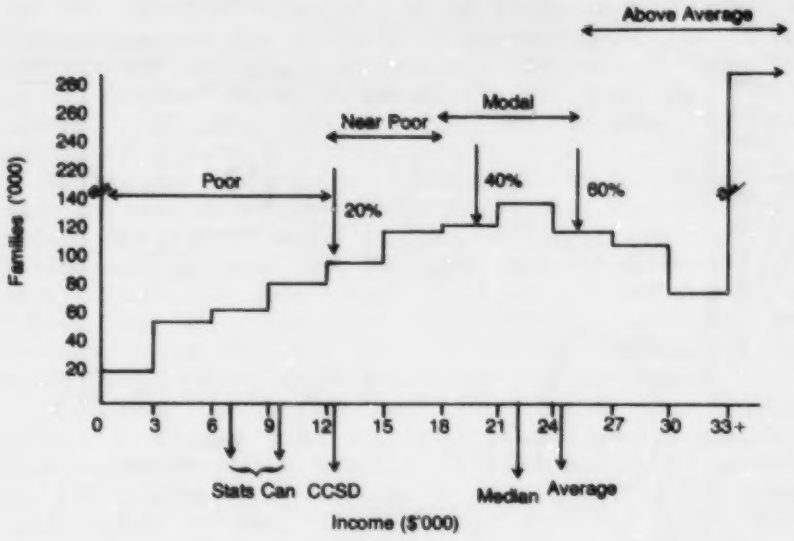


FIGURE 12
Distribution of Income, Family Size Four, 1979

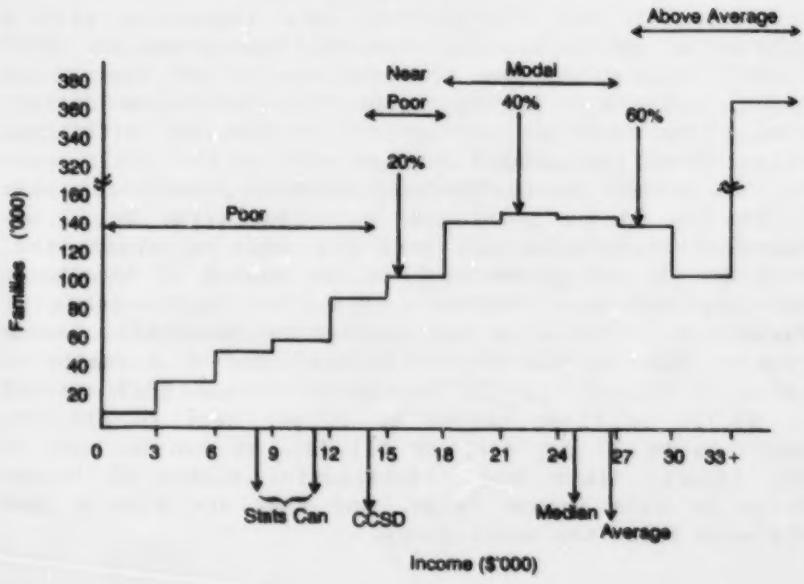
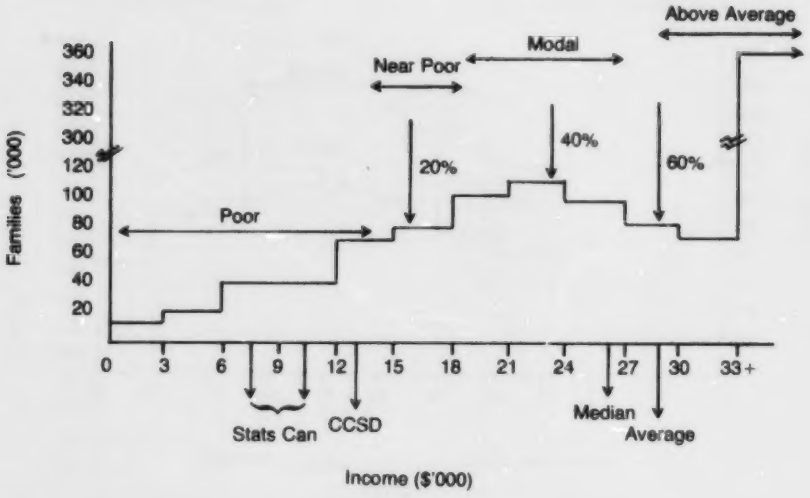


FIGURE 13
Distribution of Income, Family Size Five and Over, 1979



Numbers of Near Poor

The above income distribution data begins to give a picture of the near poor, that is, that group not officially classed as poor but neither is it typical or modal. Using a method different from the income distribution approach adopted above provides us with some estimates of the numbers of near poor.

This method is to increase somewhat arbitrarily the Statistics Canada low-income cut-offs, first by 10 per cent and then by 20 per cent for each household size, in order to get an estimate of the number of households in this near-poor segment. Visually -- in terms of Figures 8 to 13 -- we are moving the Statistics Canada poverty line to the right. In the case of a family of three in Figure 11, the Statistics Canada 1979 cut-off of $9,775 is first raised by 10 per cent to $10,752, and then by 20 per cent to $11,730. As can be seen in the figure, there are a substantial number of households in this income range, and they are also a good distance below the modal group.

It should be stressed that a 10 per cent increase in poverty-level incomes is only equivalent to 88 cents per day per family member, which today is equivalent in most cities to the price of a one-way ticket on an urban transit system. A 20 per cent increase in poverty-level incomes amounts to $1.76 per day per family member, that is, the price of return fare on urban public transport.

We are not, therefore, increasing the levels by very much in real terms. Few could argue that the price of a return bus ticket would visibly differentiate the lifestyles of the poor and the near poor. Yet abrupt poverty lines do make that distinction -- Statistics Canada says in effect that urban families of three with incomes below $9,775 have low incomes (are poor) and those with incomes above that level are not poor.

How many households are just above the poverty lines? A 10 per cent increase in Statistics Canada's family poverty lines results in a 22 per cent increase in the number of low-income households. If this number were added to the existing poor families, the total would increase from 628,000 to 768,000 (ignoring the size of area of residence). A 20 per cent increase in the poverty lines brings about a 47 per cent increase in numbers, so 922,000 families could now be classed as poor or near poor.

A 10 per cent increase in the poverty lines for unattached individuals leads to an 11 per cent rise in the number of poor and near-poor households, from 809,000 to 901,000. A 20 per cent increase in the poverty lines brings about a 20.5 per cent increase in numbers, leaving 975,000 unattached individuals classed as poor or near poor.

Because of the nature of the income distribution presented in Figures 8 to 13, a small rise in the poverty lines has a much greater impact on families than it does on unattached individuals. A much larger share of unattached individuals are already classed as poor before the lines are changed.

PART II

DEFINITIONS AND UNSETTLED QUESTIONS

4

REDEFINING POVERTY: SOME QUESTIONS

It is often said that money is not everything in life. And if this is true, it also follows that not having money is not everything in life. Income level alone cannot define poverty. The CCSD 1973 Task Force on Social Security recognized this when it established three other objectives, in addition to adequate income, for good social development practices and good social security policy. The three other objectives were: access to opportunities that improve the quality of life; choice of work options; and greater control over decision-making.

One cannot dispute that for comparative purposes, either over time or across countries, a judgment as to whether a group has improved its well-being or not must consider factors other than money income. Higher incomes achieved by the poorest segments of a population must be assessed against any variations in their health conditions, access to housing, freedom of choice, control over their lives, and so on. If higher incomes are accomplished at the expense of increased health hazards, less affordable housing, restricted job choice, and less freedom of movement, then it is certainly questionable whether poverty has been reduced, or conversely, whether well-being has increased.

Often when people say there are more variables than just income to account for in defining who is poor, they are saying that certain adjustments must be made to income to account for different circumstances and needs. For example, a household with three members normally needs more money than one with two; an urban family generally needs more money than a rural one; or a family with special health care needs requires a larger

income than a healthy family. In effect, it is impossible to determine what is "low income" without some reference to expenditure needs. What is a low income for one household need not be low for another. Because extensive adjustments to poverty lines reflecting varying circumstances are not made, people question the validity of simple income cut-offs as a measure of income poverty.

A single measure of poverty based on income level alone would best apply among a homogeneous population with households differing in circumstances by income only. But if family size, homeownership, wealth, government-provided services, domestic food production, income expectations, and surrounding living standards vary considerably (as they do across Canada), then a national standard based on a simple income measure will have shortcomings. It is clear, for instance, that two households with identical low incomes will not face similar opportunities to pursue identical lifestyles if one family owns its home and has free health services while the other does not.

At the outset, definitions and measures of low income must resolve at least three fundamental issues, and how these three issues are resolved will ultimately determine how many Canadians are defined as poor. The first issue concerns the choice of circumstances to adjust to: how many and which ones. Various poverty measures today only consider income level, family size, and whether the household is in a rural or urban setting.

The second issue concerns the choice of appropriate compensatory values for the adjustments selected. How much more or less must household income be to compensate for homeownership, for living in a rural area, for raising three children, for being disabled, for free health care, for owning income assets, for having an acre of land? Obviously, the size of the amount we choose to adjust income levels for different sets of circumstances will determine the number of households defined as poor.

The third and thorniest issue must be resolved before the adjustments are selected and their values determined. What basic level of income do we make the adjustments to? At what basic income level is a

household not in need (poverty), after taking into account all the varying circumstances? What one household regards as a basic (poverty) income level may be regarded by another in similar circumstances either as above or below a basic income level. Finally, a related issue concerns whether a simple and abrupt income cut-off can ever accurately define "poverty."

Nonetheless, as readily as we acknowledge there to be many dimensions of well-being and, conversely, of poverty, it still remains true that in an industrialized society, a certain level of income (adjusted to each particular circumstance) is required to achieve a state of basic well-being. The question we want to explore is how do we define this basic income level; and then, how can we translate it into an operational measure that can gain fairly wide acceptance.

What follows is a brief discussion on several of the questions and issues frequently raised concerning the definition and measurement of poverty. No attempt is made here to resolve any of the issues, but merely to clarify them and attempt some initial responses.

Defining the Basic Income Level

As mentioned above, an income definition of poverty must first sort out three problems: the basic level of income to be considered a poverty level; the types of income adjustments to be made to this basic level as household circumstances vary; and the dollar value to be attached to the varying circumstances.

We recall from chapter 1 that two methods are used for determining the basic level: the budget and relative income approaches. Within the budget approach, there are two possibilities: either define a fairly minimal subsistence level focussing on physical survival or, alternatively, utilize a measure providing for a socially adequate (minimum) budget. In the latter case, adopted by Statistics Canada and the Metro Toronto Social Planning Council, there is also an element of relative income, or relative expenditure. The socially minimal budget can only be defined after taking into account the living standards of all Canadians. A socially minimal budget in Africa will not be so in Canada, although it might provide for basic survival here.

The relative income approach, such as that adopted by the CCSD, pays no regard to budget level whatsoever and simply defines poverty as a shortfall from prevailing income standards. Any household with a money income less than one-half of the Canadian average is defined as poor, regardless of how high (or low) the Canadian average is.

Which approach - budget or relative income - is correct? This depends on whether poverty is seen by the observer as a matter of equity (vertical) or survival. It is likely that most Canadians view poverty as a matter of survival. The pictures of starving naked children in some far-off land reflect the meaning of poverty to most. While there are still undernourished, inadequately sheltered and badly clothed children in Canada, such poverty is not so visible and has decreased over time; hence, there is not much public concern about poverty as a matter of survival today, even though a majority of Canadians are stirred by scenes of abject poverty.

When we move to a socially adequate or relative income approach for defining poverty, the number of supporters falls off rapidly. Basically, we are dealing not with abject poverty, but with the question of equity and unequal income distribution. Many Canadians would not consider the regular absence of newspapers, movies, annual vacations, meat, fresh fruit, and sports equipment from a household's budget as part of the definition of poverty. Consequently, as the Canadian standard of living has climbed, lifting most low-income households financially as well, it becomes increasingly difficult to rally broad support for a relative income or socially adequate budget approach to defining poverty. For example, some Canadians are shocked to learn that some welfare families have TV sets.

Perhaps the time has come to reappraise the validity of the relative income approach as a basis for defining poverty. Perhaps those favouring a more equal distribution of income should concentrate more on the processes and impediments that lead to the unequal distribution in the first place. Why is the distribution inequitable? Perhaps the attempt to win supporters to the cause of a more equal income distribution through an appeal to poverty, rather than to inequity and

limited opportunities, lack of power and reduced participation, has spent its force, since most Canadians think of poverty as starvation.

The discussion over poverty lines is frequently and unnecessarily confused by the fact that most Canadians living in poverty are far below the poverty line. As Table 7 demonstrates, with only minor exceptions, families on social assistance live in poverty. Poverty lines are hypothetical constructs; they are not the income levels that are assured to all Canadian households. Raising poverty lines in itself does not raise incomes. Consequently, for those who feel that present lines are inadequate because they observe poor households living a life of severe hardship, it must be

TABLE 7
Comparison of Social Assistance Benefits and Poverty Lines, 1979-80, For a Family of Four ($)

		Poverty Lines[1]		
		Statistics Canada		
Province	*Social Assistance*[2]	*Population over 500,000*	*Rural*	*CCSD*
Newfoundland	7,200	11,600	8,500	12,100
P.E.I.	6,900	11,600	8,500	12,100
New Brunswick	6,700	11,600	8,500	12,100
Nova Scotia	6,400	11,600	8,500	12,100
Quebec	7,200	11,600	8,500	12,100
Ontario	6,900	11,600	8,500	12,100
Manitoba	8,000	11,600	8,500	12,100
Saskatchewan	6,700	11,600	8,500	12,100
Alberta	10,500	11,600	8,500	12,100
B.C.	9,100	11,600	8,500	12,100
Average[3]	7,560	11,600	8,500	12,100

N.B. All Figures are rounded to the nearest hundred dollars.

Source: Adapted from David P. Ross, *The Working Poor* (Toronto: James Lorimer and Co., 1981), p. 58.

1. The Statistics Canada and CCSD lines are those that prevailed in 1979.
2. Social assistance, or welfare, is the level of assistance available for a family of four with "average" needs, plus provincial and federal family allowances and the child tax credit all calculated at the beginning of 1980 (family of four is two adults and two children).
3. Averages are not population weighted.

realized that most low-income families are not "at" the poverty line. Most Canadian families living in poverty would welcome the opportunity to live at either the CCSD or Statistics Canada levels.

Therefore, debate concerning the basic income level should not be confused by the present relationship between poverty and poverty lines. Most low-income families in Canada are now well below the poverty lines, and as a first step, incomes, not poverty lines, should be raised. Whether or not their incomes would then be "adequate" at the Statistics Canada "official" level would still lead to controversy, but discussion could then centre on the observed relationship between a poverty line income and the lifestyle it permits.

Adjusting Income to Varying Circumstances

After agreement is reached on the basic income level, there may be a desire to adjust it to fit geographical variations in income levels or regional and household differences in needs. The ultimate in a poverty measure would be one that treats all households in like circumstances on an equal basis. In practice, this is impossible, since it would require thousands of poverty lines across the country in order to reflect all possible circumstances.

Of the three national measures, the CCSD and Senate lines adjust the basic income level for varying family size only. The Statistics Canada measure adjusts for family size and size of area of residence. The most common criticism of the present CCSD (and Senate) approach is that it ignores geographical differences in income levels. For example, in 1979, average family income ranged from a low of $18,800 in Prince Edward Island to $26,600 in British Columbia, reflecting a 40 per cent difference in average income, but the CCSD poverty lines did not reflect it. Should they?

Then there are urban-rural income differences, an issue which grows even more complicated when it is recognized that differences in income exist not only within provinces but among provinces. For example, in British Columbia, average family income in 1979 was $27,300 in metropolitan areas (30,000 or more residents), but only $25,300 in non-metropolitan areas.

However, this lower non-metropolitan figure in British Columbia was still 15 per cent higher than the average income in metropolitan areas in the Atlantic provinces. That is, rural households in British Columbia were better off than urban households in the Atlantic provinces. It may be argued, therefore, that a more complete measure of poverty based on relative income or expenditure comparisons should thus account for regional and urban-rural differences (Statistics Canada currently makes only the latter adjustment).

But there are other circumstances influencing the standard of living a given basic income provides to a household. A family that owns its home outright will not be as poor as a family that rents or has mortgage payments, even though incomes, family size, area of residence, and so on may be identical. For any given level of income, a family with special health needs will also have a lower standard of living than a family with no special health needs.

Further, there is the question of adjusting to regional and urban-rural differences in respect to the provision of free or subsidized social, health and education services. There is considerable provincial variation in the subsidization and quantity of day-care services. Three provinces require premiums for medical services. Rural post-secondary students generally must relocate to cities to attend their courses, whereas city dwellers can stay at home and save the rooming costs. And so on.

Another adjustment often considered is that of home-grown or home-gathered food. Do farmers and fishermen require as much income to maintain a given standard of living as do city dwellers? Another varying circumstance is the presence of wealth, such as stocks, bonds or real estate. Of two households with poverty level incomes, should the one with $100,000 in assets be considered poor?

These are some of the major circumstances that alter the standards of living of households, in addition to the level of income. For purposes of defining and measuring income poverty, the issue is which circumstances is it both reasonable and practical to adjust to. Concerning the question of practicality, Statistics Canada, by adjusting their low-income cut-offs to

family size and size of area of residence, now requires 35 different poverty lines. Adding only one more circumstance, say that of province of residence, would require 350 poverty lines to measure poverty in Canada.

If homeownership, disability and wealth circumstances were also included, then over 1,000 different income cut-offs would be required to measure the extent of poverty in Canada. Any reference to a "national poverty line" would soon become meaningless. The measurement of the extent of poverty in Canada would be considerably more accurate (and complicated to perform), but the public would have little idea of what the poverty line is, or what constitutes income poverty, because there would be so many qualifications to the basic income line. Any solution to the issue of which circumstances should be adjusted to in our poverty measures must recognize the trade-offs among accuracy, clarity, and survey cost.

The issue of adjustment not only raises the question of practicality, but also, how far is it reasonable to go. It is true that incomes are generally lower in rural areas and in the Atlantic provinces, but it does not necessarily follow that income cut-offs should be lower. Perhaps lower-income cut-offs rationalize the initial causes of poverty and justify the status quo.

Is it really more difficult to be poor in Dauphin than it is in Winnipeg or St. John's? If we accept a relative income or expenditure basis for poverty measurement, what constitutes the comparison community? Do households in rural Nova Scotia compare their standard of living to households in the immediate rural community, in Halifax, in Vancouver, or to some perceived Canadian average? In today's global communication village, comparisons need not stop with the neighbouring community.

The question of whether a national or a more localized measure of poverty is more adequate is highly arguable. Federal government income support benefits payable through the Canada Pension Plan, Old Age Security, Family Allowance and the Child Tax Credit do not vary according to region or personal circumstance (other than household income and number of family members). As national programs, they provide the same income benefit to all localities, and federal old age

benefits are often assessed for their adequacy by comparing them with Statistics Canada's national poverty lines. If there is a movement towards more localized poverty lines, would this also justify varying the benefits payable from these national programs? Or are poverty lines and federal income benefits a representation of Canada as a nation that establishes certain minimum standards below which no Canadian is allowed to fall?

At the local level, when provinces and municipalities implicitly establish poverty lines through their social assistance levels (welfare payments), these are found to vary widely from province to province (in 1980, the highest provincial rate was 65 per cent above the lowest rate). But these differences are not only, or primarily, related to what administrators and legislators feel is adequate income support, but also to a province's ability to pay for a variety of social programs. Consequently, the wide variation of assistance rates among the provinces is not simply a reflection of differing opinions on what constitutes poverty or to what circumstances there should be an adjustment -- it also reflects the realities of their differing fiscal capacities. Thus, it must be recognized that when provincial authorities object to a comparison of their social assistance rates to national poverty lines, their objection does not necessarily mean they disagree with the national lines, but may instead reflect their province's inability to pay higher rates. Therefore, we should not conclude that the existence of widely varying, implicit, provincial poverty lines (welfare rates) suggests that national standards are impossible to achieve. Rather, it simply demonstrates varying provincial fiscal capacities. In addition, it does not imply that a low income in the Atlantic provinces is any easier to live on than a similar income in some other part of Canada.

The Value of the Adjustments

When agreement is reached on specific adjustments to basic income, it then becomes necessary to place a dollar value on the size of the adjustments. How much more does a two-member family require than a

single-member household in order to remain out of poverty? How much must be allocated to each additional member? In 1982 Statistics Canada granted a two-member household 45 per cent more income than a single-member household, while the CCSD granted 67 per cent more. The CCSD allocated a fixed $2,700 per annum per additional household member, whereas Statistics Canada allocated $2,900 for the first member and a decreasing amount for each additional household member.

A difficult valuation problem occurs if an adjustment is to be made for area of residence. In the first instance, it must be decided whether to adjust fully or partially to regional and urban-rural differences. Beyond this, it is then possible to make an adjustment according to differences in relative income, in the actual budget costs of living in a specific area, or in standards of living, or according to all three. For example, average income in St. John's is much less than in Oshawa, but is the cost of living proportionately less? Should differences in provincial tax rates and hence disposable income be accounted for in calculating average family income? These are all factors that must enter into the determination of any dollar value adjustment to compensate for place of residence.

Difficult issues are also raised if wealth is considered an adjustment factor. Wealth adjustments could be limited to homeownership, or only to very liquid assets. Adjustment values could be calculated on an increasing scale as level of wealth increased. For example, a household income of $10,000 plus $10,000 of wealth could be considered equivalent to an $11,000 income, whereas a $10,000 income plus $100,000 wealth would be considered equivalent to a $20,000 income, and so on. Under current poverty measures, both of these households would be considered simply as having $10,000 of income; they would be registered as poor or non-poor by comparing this income to the prevailing poverty line, adjusted for family size (and for area of residence in the case of Statistics Canada). But by accounting for wealth, a household with $100,000 of wealth would have greater difficulty in being counted as poor. In order to make the measurement of poverty less complicated, one could establish a floor value so that

a given level of wealth (say $50,000) is not counted at all, and all wealth above this value is calculated at some fixed income equivalent.

Similar exercises must be repeated if adjustments are made for farm and fish produce consumed by farm or fishermen households; for households containing members with special health needs; and for the value of subsidized and free services provided by the provinces at differential rates across Canada. What is the income equivalent of home-grown produce, of home-gathered fuel, of various prosthetics and special transportation needs, of free dental care, of legal aid, of subsidized day care? These quantitative problems are not easy to solve.

The Near Poor

Even if we come to agreement on the first three issues (basic income level, adjustment to varying circumstances, and value of adjustments), the nature of Canada's income distribution documented in Figures 8 to 13 means that any definition of poverty (relative income or budget) leaves a large segment of the population outside but only slightly above the poverty line. As was illustrated in chapter 3, these "near poor" will have lifestyles (and expectations) barely distinguishable from those officially classed as poor. The distinction between the poor and the near poor is not simply academic; in some instances (for example, eligibility for subsidized social services and public housing), being classed as not quite poor invalidates claims for state assistance. The dilemma of the near poor is that they <u>are</u> poor, but not recognized as such because of a somewhat artificial and abrupt income cut-off defining the boundaries of poverty.

In referring back to Figure 8 (income distribution, all families), it can be seen that any poverty line, including the revised CCSD figure, leaves a large segment of the family household population just above poverty. And on a relative income basis, one could argue that any line short of the modal income range ($18,000 to $24,000) will leave some households "standing out" in terms of their more comparatively frugal lifestyles. It should also be remembered that the 40 per cent

population figure (the bottom two quintiles) is reached at an income level of $19,000, and they share only 14 per cent of Canada's total income. Certainly a plausible case can be made for arguing their condition of relative deprivation.

The deficiency associated with an abrupt relative income cut-off is not rooted in the relative concept itself, but rather in the "even" unequal nature of Canada's income distribution. The first two panels of Figure 14 illustrate income distributions where an abrupt cut-off leaves very few near poor. In the first panel, the hypothetical distribution represents a fairly equal distribution of income, where the vast majority of households have incomes at or near the mode/average/median figure. Those few households with lower incomes are clearly distinguishable and would represent the poor population. However, between this poor level and the modal population group, there is no distinguishable difference; that is, there are no near poor.

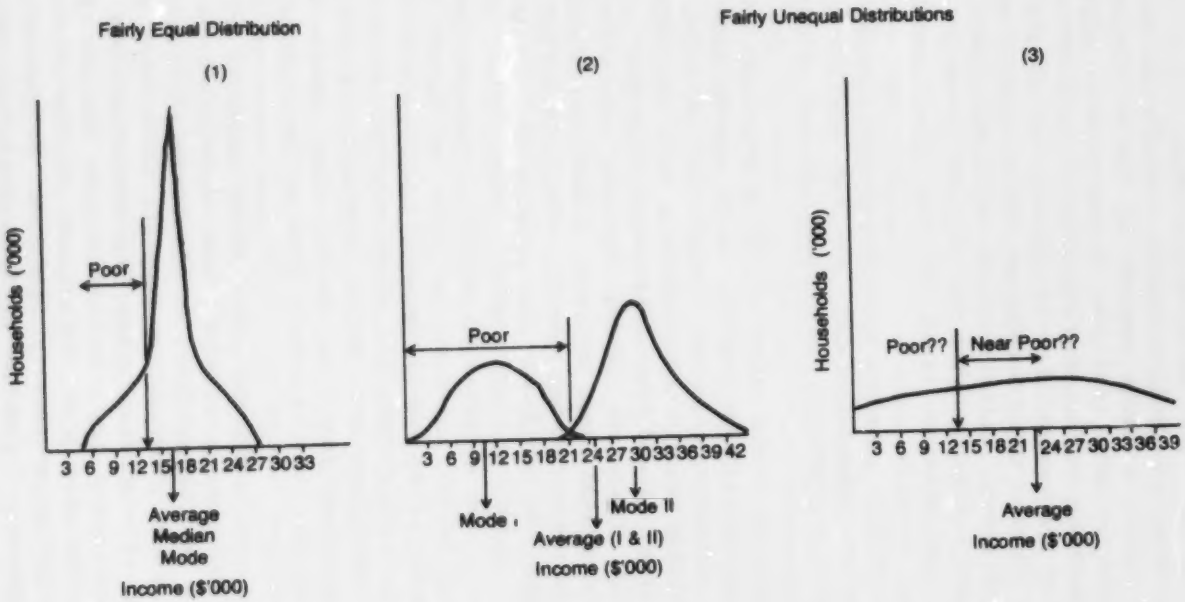
The second panel demonstrates a very unequal distribution of income, but nonetheless represents a situation where relative poverty is easy to define and where there is no near-poor group once the suitable income cut-off is adopted. This second hypothetical distribution represents a dual society of two noticeable populations, which are based on factors associated with geography, economic development (usually urban/rural), ethnicity, race or custom. There are two modes, and a poverty line drawn between them clearly distinguishes two groups -- the poor, and the non-poor.

There is no distinguishable near-poor group once the poverty line is struck between the modes. However, over time, if the lower-income group were gradually raised to the poverty line, a new distribution would emerge and the poverty lines would have to be redefined while the society accustomed itself to a more equal distribution of income, perhaps approaching that shown in the first panel.

The third panel, again representing an unequal distribution of income, but more "evenly" unequal, does create difficulties in establishing an abrupt income cut-off (short of the average) where no near poor will be present. The problem is that there are no clearly

FIGURE 14

Hypothetical Income Distributions and the Relevance of Poverty Lines Based on Relative Income Concepts



distinguishable poor and non-poor groups, short of declaring all those households below the average as poor, and all those above as non-poor.

To draw an abrupt income cut-off at say $13,000 still leaves a large segment of the population between the poverty line and the average-income figure. This hypothetical income distribution is a slight exaggeration of that prevailing in Canada, but of the three it comes closest to illustrating the problem of establishing an abrupt cut-off which will not leave a large non-poor population when the cut-off level is below the modal (or average level in the third panel) income figure.

Given this problem associated with Canada's unequal income distribution, what are the possible solutions for defining poverty more meaningfully? There are at least three.

First, we could adopt a strict absolute approach to defining poverty. A poverty level income would provide for a subsistence budget, permitting physical survival and nothing more. Any household with an income above this level would be defined as non-poor, and the near-poor issue is closed because relativity is ignored. Survival, not relative lifestyle, would be the criterion for defining poverty under this approach.

Second, we could set the poverty line at the bottom income range of the modal group. This would be equivalent to setting it at about the bottom 40 per cent population cut-off. In terms of Figure 8, using 1979 data, this would mean a poverty line of about $19,000, rather than the CCSD line of about $12,500. While this approach would virtually eliminate the near-poor category, it would also cause about a doubling of the Canadian poverty rate among family households.

Third, we could use the current measures of poverty (Statistics Canada or CCSD) and adjust them to account for some of the earlier issues raised in this chapter, and we could construct a separate definition and measurement of the near poor. The income poverty measure in Canada would then include a rate for the poor and one for the near poor. Both taken together would be the measure of income poverty in Canada. Perhaps it is time to recognize -- just as we have by developing various

unemployment measures -- that single indices no longer meaningfully suffice as an overall reflection of particular social conditions.

Thus, each year we could measure the proportion of the population below an agreed poverty (low-income) line and the proportion between the poverty line and the bottom of the modal income group. The bottom of the modal income range could perhaps be agreed on by using the bottom 40 per cent population income cut-off level. In fact, in its 1969 survey, Statistics Canada did publish some results using an expanded poverty line with this introduction: "At the risk of creating a new category -- the 'near-poor' -- this section examines the characteristics of those families... with income less than 125 per cent of the low income threshold," (Statistics on Low Income in Canada, 1969, p.48). This 25 per cent increase in the 1969 low-income cut-offs yielded a line considerably lower than the bottom 40 per cent family population income cut-off. In a conclusion to their observations on the near poor, the report stated that the near poor are more similar (as identified by a number of characteristics) to the poor group than to the non-poor group. In the years following 1969, Statistics Canada has not published, nor made mention of in their annual income reports, data concerning the near poor.

Is the Poor Population Stable over Time?

One of the most under-researched issues in poverty is that concerning the long-term stability of low-income households. Briefly: does a one-year snapshot of poverty households tell the whole story? Do most households flow out of poverty within a year or two, to be replaced by other households, or is the population we see in any one year likely to be there forever?

The answer to this question is of fundamental policy importance. If households fall infrequently and temporarily into poverty, then the hardship is much less severe and the remedy less complicated (basically temporary income assistance) than if poverty is suffered for long durations by the same households. Also, the permanency or hardship of poverty affects public attitudes, with permanent pockets of poverty likely

drawing a more urgent and understanding response.

In line with the "life-cycle hypothesis" of incomes, it is expected on average that a household's lifetime income starts at a low level when earners are young and learning a skill, rises over time as earners achieve their peak-earning periods, and finally declines as earners retire (but usually with some accumulated wealth).

The problem of relying on poverty snapshots (annual surveys) is that they do not separate the short-term or life-cycle cases of poverty from those that are more persistent, such as the disabled, the chronically ill, single-parent households, the aged without wealth, the long-term unemployed, and so on. It is possible to search for these particular characteristics in the data and make inferences about the likelihood of them being associated with long-term poverty -- but this is an incomplete method. Some young earners are faced with chronic unemployment and will never ride the life-cycle income curve upward. Some aged have wealth, but some do not. Some single-parent, low-income families will regroup into two-parent families in a short time and escape poverty, while others will not.

But even if we know that certain low-income households are in this status temporarily because of the stage of their life cycle, does it follow that they should not be included in the poor population? Can a household exist on expectations and past memories (after accounting for accumulated wealth)? The life-cycle hypothesis may reasonably explain a general lifetime income picture, but it does not mean that poverty situations when they do occur must be tolerated simply because they are predicted by a theory. Regardless, however, the notion of permanent versus short-term poverty does have a bearing on public attitudes and on the policy response, and must be considered a factor in the definition and measurement of poverty.

Three Canadian partial studies throw some light on the question of the stability of the poverty population. In its 1969 survey, Statistics Canada estimated that three-quarters of the unattached individuals and two-thirds of the families who had low incomes in 1968 also did in 1969. This indicates a considerable degree of permanency, but only over a two-year period. How

many more would have escaped poverty in 1970, and what portion of the one-third of families who did escape in 1969 returned in 1970? This we do not know.

National Health and Welfare did a similar type of exercise during the 1972-73 period. Characteristics of the Working Poor in Canada estimated that about one-quarter of the poorest households in Canada escaped poverty the next year, and less than one-half of a "near poor" group did so. The study also demonstrated that over one-quarter of the "near poor" consisted of families who had higher incomes the year previously. Thus, there is considerable downward mobility as well. But again, as with the earlier Statistics Canada study, we do not know what happened in 1974 or succeeding years.

The third study is the result of ongoing work by Dalhousie University's Institute of Public Affairs into the connection between low income and employment. Although their studies did not directly estimate the flows into and out of poverty over a given time period, their results corroborate what intuition tells us -- people on welfare qualify primarily for low-paying, unstable jobs. Consequently, the welfare population is not likely to permanently escape poverty by accepting employment. During the 1973-76 period, the case histories of a number of welfare households who obtained work were followed. Of the jobs accepted, the majority were at or near the minimum wage, and one-half of them terminated within three months, with the proportion rising to three-quarters after six months.

As mentioned at the outset, not much is known about the long-term stability of the poverty population. What we do know, however, suggests that probably between 50 and 75 per cent of the poverty group is fairly stable over a two-to-three-year period and probably much longer. More needs to be known, however, to further our understanding of poverty, to improve our ability to measure it, and to deepen our response to it.

The Effects of the Increasing Number of Household Earners

Primarily because of the increased participation of married women in the labour force, the number of

earners per household has risen considerably in Canada during the 1969-79 period. Table 4 shows that multiple-earner families have increased from 49 per cent to 58 per cent over this period, although for poor households the mutiple-earner proportion actually declined slightly from 17 per cent to 16 per cent.

The major question this trend poses is how reliably do estimates of rising, average family income reflect a similar rise in family well-being. As more family members, mainly wives and mothers, have entered the labour market, what additional costs are borne by the family -- both economic and social? As more services, from meal preparation to child care, are contracted for outside the home, how much of the additional family income earned is really "net"? To pose the problem more directly: does a $30,000 family income earned by two family members today provide greater family well-being than a $20,000 income earned by only one family member last year? Can we compare them meaningfully?

At least partially, an answer would depend on such things as number and age of dependents; the availability of adequate (and perhaps subsidized) social services; the supply and price of goods and services that must be substituted for those no longer produced at home, or produced in reduced quantities; whether the outside employment was prompted simply by economic necessity or desired in itself; and the social and psychic impact on the household of a changed family lifestyle.

More particularly, for the measurement of poverty, until we can begin to form some answers to these questions, it will not be clear that those families above the poverty line are as well-off relative to the poor as bare income figures would suggest, when we adjust for the additional number of earners, remembering that the share of poor families with multiple earners is much lower and has not increased. And this latter fact is partly due to the sharp rise in the number of single-parent families among the poor, ruling out the possibility of two adult earners. This factor in itself further invalidates comparisons of well-being between poor and non-poor families by using income data alone.

Some Technical Questions

What is known about income poverty and income distribution in Canada can be almost entirely attributed to the annual surveys carried out by Statistics Canada since 1971 (prior to that year, surveys were conducted only occasionally, dating back to 1951). Taxation data is of some value, but it is limited because income taxes are based on individual, not family, income.

In order to conduct their annual surveys, Statistics Canada obviously has to decide on the nature of the questionnaire (designed so that every second year's questionnaire is the more thorough): the coverage (the number of households to be questioned alternates in size every other year but still excludes segments of the population); the definition of family, income, et cetera; how the survey findings are edited to reconcile them with the findings of other related surveys; and the timing of the release of their findings. Undoubtedly, many questions could be raised in each of these areas, but we raise only three issues here: coverage, income definition, and release date.

The surveys select a sample that represents all families and unattached individuals in Canada -- with some important exceptions, especially for low-income analysis. Native households located on reserves, all residents of the Yukon and Northwest Territories, and all inmates of institutions (prisons, jails, hospitals, homes for the aged) are excluded from the coverage. Little hard data exists on the incomes of these people, but certainly what does exist would strongly suggest that natives and inmates are generally at the lower end of Canada's income scale. Given that there are approximately 200,000 natives on reserves in Canada, the true number living in poverty in Canada is undoubtedly higher than the survey data suggest.

The definition of income has not changed in the surveys since 1951. Yet some of the exclusions, such as receipts not counted as income, may bias the results considerably. The biggest exclusions, which must bias the whole structure of incomes downward, are capital gains, receipts from the sale of property or personal belongings, and lump sum inheritances. Since two-thirds

of the wealth in Canada is owned by the top two quintiles (upper 40 per cent of household population), it is quite obvious that wealth-based exclusions will give the appearance of a lower average-income figure and less inequality between upper- and lower-income families than the present data show.

There are also some exclusions that probably bias the results by understating the true incomes of lower-income families: income in kind, such as free room and board; food and fuel produced and consumed on the household farm; and refundable tax credits (the latter to be regularly included in the 1981 results and subsequent surveys).

And finally, there are two exclusions that can't be easily categorized, as it is difficult to judge whether they bias income distribution in favour of one income class or another. The first is undeclared income. The people who conduct the survey are not tax inspectors, but it is likely that households that fail to declare income either for tax purposes or so they might qualify for income-related public services and income security programs will also fail to declare this income to the survey workers (and how many households forget to declare the receipts from their garage sales?). The main question this poses is whether, during the present "hard times," the desire increases to avoid higher taxes. If it does, the amount of undeclared income will rise and the survey results will not reflect a true income picture.

The second such exclusion is related to bartering and skills exchange. If an increasing amount of perfectly legal economic activity occurs outside the price system (and this is not certain), then traditional measures of well-being based on money income will increasingly become inaccurate. Not only will Statistics Canada's income survey have to change, but the tax collecting base, measures of gross national product, and so on, will either all have to be revamped or the results reinterpreted and accepted as only partial.

It is clear that income exclusions related to non-declaration, bartering, and skills exchange will make for a lower average-income figure than really exists. However, because all income classes participate in these exclusion activities, it is not certain

whether there is a bias in the survey data that consistently understates the relative income position of the lower- or upper-income classes.

The third and final issue raised here concerning the survey is the date of release of the published data. This current booklet was completed mainly in the late spring of 1982, using 1979 income data. The final 1980 data will be published in early summer (as is customary), which means a minimum time lag of one and a half years. In the spring of 1983, we will still be using 1980 data, which means a maximum time lag of two and a half years.

During economic periods when there is either little change or consistent change, this lag may not be so serious. However, for a period such as the early 1980s, a time of rapidly changing prices, shifting expenditure patterns, high unemployment, and cutbacks in certain income security benefits and public services, it is doubtful if the 1979 or 1980 income picture is an accurate reflection of the 1982 and 1983 income situation. Yet most people will interpret the most recent findings as those prevailing today.

Many other Statistics Canada data releases are more current, some only a month or a quarter behind, such as national income estimates, employment figures, and price changes. Obviously, the data on low income and poverty could also be processed and released more quickly. It is simply a matter of cost and priorities. One wonders during these depressed economic times if the priorities should not be changed to facilitate a faster release date for low-income data.

APPENDIXES

I

1980 INCOME DATA

As this study was undergoing final editing, the results of Statistics Canada's survey of 1980 incomes were published. Since it was impossible to incorporate this data into the text without causing considerable delay, we have included the major findings and changes in this appendix.

Average family income in 1980 was $27,398, up from $24,245 in 1979. This 13 per cent rise over a period with an inflation rate of 10 per cent leaves a real gain in income of only 3 per cent.

The rate of poverty among unattached individuals fell from 32.3 per cent in 1979 to 29.1 per cent in 1980; among families it fell from 10.4 per cent to 9.7 per cent. Statistics Canada points out, however, that this estimated drop in the family rate is not statistically significant; that is, because of sampling errors, the true family rate in 1980 could still be 10.4 per cent. No or little change in the family poverty rate in 1980 means that since the end of 1977 there has been no reduction in poverty among families. In fact, there has been little change since around the end of 1973. The reduction in poverty among unattached individuals maintains the steady downward trend that began around 1971.

There is virtually no change in the distribution of income. The income share of the bottom 20 per cent of households dropped from 4.2 per cent to 4.1 per cent, and the share of the next lowest quintile fell from 10.6 per cent to 10.5 per cent. The income share of the top quintile rose slightly from 42.3 per cent to 42.5 per cent. The upper income cut-off of the bottom 40 per cent of Canadian family households rose from $19,214 in

1979 to $21,454 in 1980, a percentage increase slightly below that recorded for average family income.

In terms of the likelihood or rate of poverty by certain characteristics, the trends (noted in the text) between 1969 and 1979 are maintained. The only big change is the reduction in the likelihood of poverty among those over 65 years of age. The rate fell from 14.9 per cent in 1979 to 8.1 per cent in 1980 among families and from 50.3 per cent to 37.6 per cent among unattached individuals. For the first time, the survey results have a separate category for single parents (with or without dependent children), and the poverty rate for female-headed, single-parent families is 44 per cent. For similar male-headed families it is only 14.9 per cent, which is still more than double the rate for husband/wife families with children.

In terms of the shares of all poor families, there are few changes except for the aged. Low-income families headed by a person over 65 years now make up 10.8 per cent of all poor families, compared with a 17.9 per cent share in 1979. Among unattached individuals, those over 65 years made up 37.5 per cent of poor individuals in 1980, versus a share of 43.3 per cent in 1979. The age group under 24 years, however, increased its share of poor unattached individuals from 20.4 per cent to 23.8 per cent over the year, even though this group's share of the total population declined.

There was also a slight increase (from 50.5 per cent to 53.1 per cent) in the number of low-income families with a head in the labour force. A striking change concerns the number of family earners. From 1969 to 1979, the percentage of poor families with two or more earners had remained stable at about 16 per cent. But in 1980, this percentage rose to 20.5 per cent, while the percentage of all families with multi-earners remained virtually constant. Female-headed, single-parent families made up 36.3 per cent of all low-income families in 1980, although they only constituted 8 per cent of all Canadian families.

Finally, Statistics Canada has announced its intention to revise the poverty lines for 1981. An appendix to the 1980 report discusses the changes and illustrates what the revised poverty lines would look like for 1978, 1979 and 1980. The revisions do not

represent a change in methodology (as discussed in chapter 1 of this study) but, more correctly, an updating as a result of more recent information on consumer expenditure patterns.

From the most recent survey of consumer expenditure in 1978, it was estimated that Canadian families allocated 38.5 per cent (versus 42 per cent in 1969) of their income on food, shelter and clothing. Following their own low-income cut-off formulations, this now means that any family required to spend 58.5 per cent (versus 62 per cent formerly) of its income on food, shelter and clothing is now living in "straitened circumstances." The effect of this rather slight reduction is to raise the low-income cut-offs for families by between 10 per cent and 20 per cent, and for unattached individuals by between 20 per cent and 25 per cent.

These changes in the Statistics Canada lines bring them closer into line with the CCSD revised lines. For unattached individuals, the CCSD line is now about 5 per cent higher, but for families, the CCSD lines remain on average about one-quarter to one-third higher. If the revised Statistics Canada low-income lines had been applied in 1980, the poverty rate among families would have been 12.2 per cent, rather than 9.7 per cent, and for unattached individuals it would have been 39.6 per cent, rather than 29.1 per cent.

II

1982 BENEFIT LEVELS OF SELECTED NATIONAL INCOME SECURITY PROGRAMS

This section is intended primarily as a thumbnail guide to the current benefit levels of major federal programs, not as a description of the programs themselves.

Canada/Quebec Pension Plans

These two plans represent contributory schemes based on earnings, where employer and employee each contribute 1.8 per cent of annual earnings, up to an earnings ceiling of $16,500 in 1982. The first $1,600 of income is excluded from premium calculations. The normal retirement pension payable at age 65 is calculated at 25 per cent of average lifetime earnings (up to the ceiling), where past earnings as well as future pension benefits are adjusted to account for inflation.

Both plans provide for retirement pensions, total disability benefits, survivor pensions, and orphan benefits. Benefits are taxable. In 1982, the maximum benefits available under these schemes are illustrated in Table A-1.

Contributions to the two plans in 1980-81 totalled about $3.6 billion.

Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, and Spouse's Allowance (OAS/GIS/SA)

These three programs providing benefits for the elderly are non-contributory, their funding coming from general tax revenues. OAS is a universal program that pays a flat-rate benefit to those over the age of 65 who fulfill residency requirements. GIS also pays benefits to those over 65 years, but there is an income test that

TABLE A-1
Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan
(Maximum monthly benefits commencing in 1982)

			TOTAL	
	CPP	*QPP*	*CPP*	*QPP*
	($)	*($)*	*($)*	*($)*
Retirement	307.65	307.65	307.65	307.65
Disability				
Flat-rate	70.68	181.18		
Earnings-related	230.74	230.74	301.42	411.92
Survivors				
65 and over (earnings-related)	184.59	184.59	184.59	184.59
Under 65				
Flat-rate	70.68	181.18		
Earnings-related	115.37	115.37	186.05	296.55
Children and Orphans (flat-rate)	70.68	29.00	70.68	29.00
Death (lump sum)	1,650.00	1,650.00	1,650.00	1,650.00

Source: Health and Welfare Canada, *Basic Facts on Social Security Programs*, (Ottawa, 1982), p. 11.

reduces the GIS benefit by 50 cents for each dollar of other income (excluding OAS benefits). The Spouse's Allowance is a GIS type of income-tested benefit, payable to the spouse of an OAS pensioner. Benefits are reduced by between 25 cents and 75 cents for each dollar of other income.

OAS/GIS/SA benefits in 1982 are indexed to the cost of living and adjusted each quarter (the June budget alters this for 1983-84 somewhat). OAS benefits are taxable, but not GIS/SA. At the beginning of July 1982, the maximum benefits were as follows:

	Single	**Couple**	
OAS	$239.73	$239.73	(each)
GIS	$240.67	$185.55	(each)
SA	$425.28		

Expenditures under these programs in 1980-81 were approximately $7.4 billion.

Family Allowances

Family allowances are benefits payable on behalf of a dependent child under 18 years of age. Benefits are indexed to the cost of living and adjusted each January (in 1983, benefits increases will be limited to 6 per cent). Benefits are taxable. In 1982, the federal rate was $26.91 monthly per child. Alberta and Quebec have exercised the option to vary this rate according to age, and as well, Quebec adds a provincial supplement.

Federal expenditure on this program in 1980-81 was about $1.8 billion.

Child Tax Credit

This federal program, operating within the income tax system, paid out its first benefits in 1979. Children eligible for family allowances are generally eligible for the tax credit. The maximum credit payable in 1982 is $261 per year per child. The 1982 maximum value is income tested against 1981 income. As net family income exceeds the exemption level of $23,770, the credit is reduced by 5 cents for each additional dollar of income. The maximum credit and the exemption are changed each year in line with changes in the cost of living (an additional $50 per child has been added to the 1983 payment).

In 1981-82, expenditures to the federal government are in the neighbourhood of one billion dollars.

Unemployment Insurance

This program has now grown too complex to give a brief explanation without a number of qualifying statements. The following description is, therefore, suggestive of the main principles, benefits, and operating procedures of the scheme.

To obtain regular benefits, a claimant must have worked between 10 to 14 weeks in the past 52 weeks. Unemployment benefits are payable up to a maximum of 50 weeks, but in general, the number of weeks for which

benefits are paid is related to the number of weeks employed in the preceding 52-week period; for example, if a worker paid into UIC for 18 weeks, he/she will receive benefits for 18 weeks. The maximum benefit period is 38 weeks, but additional weeks of benefits may be added, depending on the regional unemployment rate. Claimants may also receive up to 15 weeks of benefits for illness and maternity leave.

In 1982, premiums were set such that employees paid $1.65 for every $100 of insurable earnings, and employers paid $2.31. Also, the federal government contributed to the plan by different criteria. The weekly benefit is calculated at 60 per cent of average weekly insurable earnings (the earnings ceiling is $350 weekly) during the past 20 weeks. The maximum weekly benefit was $210 in 1982. The benefit and the earnings ceilings change each year.

UI benefits are taxable at regular rates, but in addition, if a claimant's income (including UI) during 1982 exceeds $27,300, he/she will be required to pay back as much as 30 per cent of the UI benefits exceeding $27,300.

In 1980, the cost of the program was about $4.8 billion, with the federal government picking up approximately one-fifth of this total cost.

Données de base sur la pauvreté au Canada - 1983

David P. Ross

Conseil canadien de Développement social

Le Conseil désire remercier le Secrétariat d'État d'avoir aidé à défrayer les coûts de traduction pour l'ouvrage : *Données de base sur la pauvreté au Canada 1983.*

Données de base sur la pauvreté au Canada - 1983

David P. Ross

Conseil canadien de Développement social

Copyright © Tous droits réservés.

Ross, David P.
Données de base sur la pauvreté au Canada 1982-1983

L'édition antérieure fut publiée sous le titre : *Canadian Fact Book on Poverty 1979 - Données de base sur la pauvreté au Canada, 1979/ Donald M. Caskie*

ISBN 0-88862-621-5 (relié)
ISBN 0-88862-619-3 (cartonné)

1. Pauvres - Canada - Statistiques. I. Caskie, Donald M. *Données de base sur la pauvreté au Canada, 1979.* II Titre.

HC 120.P6R67 1982 362.5'0971 C82-095313-X

Le Conseil canadien de Développement social
55, avenue Parkdale
C.P. 3505, Succ. C
Ottawa, Ontario K1Y 4G1

Imprimé et relié au Canada
6 5 4 3 2 1 82 83 84 85 86 87

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et des graphiques		v
Avant-propos		vii
Remerciements		ix
Partie I	Taux et mesures de pauvreté au Canada	
Chapitre 1	Taux et mesures de pauvreté au Canada *Un examen de la pauvreté du revenu, ou des faibles revenus*	3
Chapitre 2	Qui sont les pauvres? *Une analyse de la population à faible revenu au Canada selon diverses caractéristiques.*	11
Chapitre 3	Les marginaux ou les "presque pauvres" *Un examen de la répartition du revenu selon la taille des familles.*	29
Partie II	Définitions et questions à régler	
Chapitre 4	Questions préalables à une définition de la pauvreté *Un bref examen des facteurs les plus souvent reliés aux définitions et aux mesures de la pauvreté.*	39
Annexe No I	Données sur le revenu (1980)	55
Annexe No II	Les seuils d'admissibilité à certains programmes nationaux de sécurité du revenu pour 1982.	57

TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau 1	Évaluation des seuils de pauvreté en 1982 par le CCDS, Statistique Canada et le Sénat	7
Tableau 2	Proportion de la population du Canada dont le revenu se situe au seuil de pauvreté, 1967-1979	8
Tableau 3	Répartition du revenu total au Canada selon la distribution des ménages 1951- 1979	10
Tableau 4	Pourcentage des familles à faible revenu présentant une caractéristique donnée et comparaison avec l'ensemble des familles canadiennes en 1969 et 1979, définition de faible revenu de Statistique Canada	12
Graphique 1	Proportion de toutes les familles pauvres au Canada selon certaines caractéristiques, d'après la définition de la pauvreté établie par Statistique Canada, 1979	13
Graphique 2	Changements proportionnels dans les familles pauvres et dans l'ensemble des familles selon certaines caractéristiques, d'après la définition de la pauvreté établie par Statistique Canada, 1969 à 1979	17
Tableau 5	Pourcentage des personnes seules à faible revenu présentant une caractéristique donnée, et comparaison avec l'ensemble des personnes seules, 1969 et 1979, d'après la définition de faible revenu établie par Statistique Canada	18
Graphique 3	Proportion de toutes les personnes seules selon certaines caractéristiques d'après la définition de faible revenu établie par Statistique Canada	20
Graphique 4	Évolution proportionnelle de la pauvreté parmi les personnes seules à faible revenu et parmi l'ensemble des personnes seules présentant certaines caractéristiques, d'après la définition de la pauvreté établie par Statistique Canada, 1969 à 1979	21
Graphique 5	Analyse des ménages canadiens, d'après la définition de la pauvreté établie par Statistique Canada, 1979	23

Tableau 6	Pourcentage des familles à faible revenu et des personnes seules présentant une caractéristique donnée, et comparaison avec l'ensemble des familles et des personnes seules, 1979, selon la définition révisée du faible revenu établie par le CCDS	23
Graphique 6	Probabilité de faible revenu des familles présentant une caractéristique donnée, d'après la définition révisée de faible revenu établie par le CCDS, 1979	25
Graphique 7	Probabilité de faible revenu des personnes seules présentant une caractéristique donnée d'après la définition révisée de faible revenu établie par le CCDS, 1979	28
Graphique 8	Répartition du revenu pour l'ensemble des familles, 1979	30
Graphique 9	Répartition du revenu parmi les personnes seules, 1979	31
Graphique 10	Répartition du revenu parmi les familles de deux personnes, 1979	32
Graphique 11	Répartition du revenu parmi les familles de trois personnes, 1979	33
Graphique 12	Répartition du revenu parmi les familles de quatre personnes, 1979	33
Graphique 13	Répartition du revenu parmi les familles de cinq personnes et plus, 1979	34
Tableau 7	Comparaison des bénéfices de l'assistance sociale et des seuils de pauvreté, 1979-1980, pour les familles de quatre personnes	42
Graphique 14	Répartition hypothétique du revenu et pertinence des seuils de pauvreté fondés sur la notion du revenu relatif	48
Tableau A-1	Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec	58

AVANT-PROPOS

Lors de la réunion du Bureau des Gouverneurs du CCDS tenue en mars 1982, deux grandes questions furent soulevées pendant que le personnel présentait un compte-rendu au sujet de l'avancement d'une mise à jour des données de base sur la pauvreté.

La première question se rapportait aux changements importants qui devaient être apportés au seuil de pauvreté du CCDS pour tenir compte de l'inflation et des modifications démographiques (la taille réduite de la famille qui touche un "revenu familial moyen"). Suite à la hausse de la norme nationale, les programmes provinciaux de soutien du revenu accuseraient un tel retard au point de ne plus sembler pertinents; de plus, les efforts déployés récemment par le gouvernement fédéral pour rapprocher du seuil de pauvreté les sommes versées en vertu des programmes de sécurité de vieillesse et du supplément de revenu garanti seraient ainsi découragés.

La deuxième question connexe touchait la nature générale du seuil, son uniformité à l'échelle nationale, le fait qu'il ne mesure que le revenu monétaire et qu'il reflète environ la moitié du niveau de vie "moyen". Quelques questions traditionnelles furent de nouveau soulevées. Ainsi, que fait-on des seuils provinciaux, locaux, régionaux et ruraux? Un seuil de pauvreté reflète-t-il un niveau de revenu de subsistance, ou s'agit-il d'un outil de planification qui traduit la façon dont une société répartit ses ressources? Plusieurs autres questions furent aussi soulevées que David Ross élabore dans le présent ouvrage.

Les membres du Bureau décidèrent non seulement de publier un ouvrage sur les données de base sur la pauvreté en 1982-1983 mais d'organiser aussi un groupe de travail national devant étudier les façons de mesurer la pauvreté. En utilisant cet ouvrage comme document de consultation, le groupe de travail, sous la co-présidence de deux membres du Bureau, Alan Backley de Toronto et Anne Usher de Montréal, commencera son travail pendant l'hiver 1982-1983.

La présente étude, bien que sa structure ressemble à celle des ouvrages de 1975 et 1979, rappelle en premier lieu les définitions courantes de la pauvreté, comprend un nouveau chapitre sur les marginaux et se termine par un chapitre qui porte sur les lacunes des définitions et des mesures actuelles relatives à la pauvreté.

Comme pour les éditions antérieures, le présent ouvrage contient peu de données qu'on ne puisse également retrouver dans les multiples publications de Statistique Canada, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ou celles d'autres organismes. L'auteur ne prétend pas brosser un tableau complet de la pauvreté au Canada selon son importance, sa structure ou ses fluctuations.

Par contre, on trouvera dans cet ouvrage les chiffres et les estimations les plus récents au sujet des données fondamentales les plus fréquemment demandées quant à la pauvreté. Plusieurs ignorent l'existence de nombreuses études effectuées sur les questions de revenu et de pauvreté; d'autres n'y ont pas facilement accès ou n'ont pas le temps de consulter les principales sources. Nous espérons que ces données de base seront utiles aux lecteurs à la fois comme recueil de données essentielles sur la pauvreté et comme guide sur les principales sources de renseignements à l'intention de ceux qui voudraient connaître les détails de tous ces faits.

Il convient toutefois de faire une mise au point. Les autochtones vivant dans les réserves et les habitants des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon sont exclus de la présente étude pour la simple raison qu'ils ne figurent pas dans les études effectuées par Statistique Canada sur les faibles revenus et sur la pauvreté. Personne n'ignore que la population autochtone du Canada souffre d'un manque de revenu extrême et l'on doit tenir compte de ce fait en interprétant les tableaux qui suivent.

Nous espérons que ceux qui liront cette édition étudieront les questions soulevées, en discuteront avec leurs collègues et avec les groupes concernés, puis communiqueront leurs idées au groupe de travail par l'entremise de notre bureau situé à Ottawa.

Le directeur général
Terrance M. Hunsley
Conseil canadien de Développement social

REMERCIEMENTS

Je désire remercier le Conseil canadien de Développement social pour son appui lors de la préparation de cet ouvrage. Je remercie en particulier Terrance Hunsley, directeur général du Conseil, de son encouragement, et Alan Backley, membre du Bureau et trésorier, des commentaires qu'il a bien voulu effectuer sur une de mes premières ébauches. Comme pour une bonne partie de mon travail sur la sécurité du revenu, j'ai bénéficié de la collaboration du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Keith Horner et Greg Traversy du ministère m'ont ainsi beaucoup aidé. Les observations du professeur Dennis Guest de l'École de travail social de la Colombie-Britannique m'ont été très utiles et je l'en remercie. Enfin, je désire remercier Louise Booth qui a accompli la tâche difficile de dactylographier mon texte manuscrit et Margo Pranschke qui l'a inséré dans la machine à traitement de texte, prêt à imprimer. Jean-Guy Desgagné, directeur des communications du Conseil, et son personnel méritent un remerciement spécial pour avoir surveillé le projet dans son ensemble.

PARTIE I

TAUX ET MESURES DE PAUVRETÉ AU CANADA

CHAPITRE I

TAUX ET MESURES DE PAUVRETÉ AU CANADA

Presque toutes les définitions de la pauvreté ont été élaborées en réponse au désir d'évaluer la population pauvre d'un pays; c'est pourquoi elles ont été conçues en termes simples afin de correspondre aux besoins statistiques qui sont associés à une évaluation selon l'échelle nationale. Quand on parle de "seuils" de pauvreté au Canada, on se refère habituellement à l'une ou à plusieurs des limites de revenu connues puis établies par divers organismes; ainsi, la pauvreté est présentement identifiée à un certain niveau de revenu. Les mesures nationales de la pauvreté au Canada - celles qui sont utilisées par Statistique Canada, le CCDS et par le Sénat - sont simplement des limites de revenu ajustées.

N'eut été de la contrainte imposée par le problème de sa mesure, la pauvreté ne serait vraisemblablement pas définie d'après l'unique critère de revenu. Dans son rapport de 1973 portant sur la sécurité sociale au Canada, le CCDS a énoncé quatre objectifs pour une politique en matière de sécurité du revenu, c'est-à-dire une politique contre la pauvreté. Il s'agit des quatre objectifs suivants : éliminer les grandes disparités dans le niveau de vie; assurer l'égalité des chances permettant à chacun d'améliorer sa qualité de vie; accroître les choix d'emploi; et augmenter la participation des citoyens aux décisions qui touchent leur vie. L'ensemble de ces objectifs définit les dimensions de la pauvreté, dont le faible revenu n'est qu'un aspect.

D'autres pourraient préférer définir la pauvreté en mettant davantage l'accent sur la dimension spirituelle - ce qu'on appelle les richesses de l'esprit et la frugalité matérielle - alors que d'autres encore attacheraient plus d'importance à la santé, à la liberté et au bonheur. D'après ces définitions, la pauvreté est l'absence de ces éléments dans la vie d'une personne, quelque soit son niveau de revenu.

Toutefois, aussi descriptives que soient ces définitions plus vastes, elles présentent des difficultés de mesures considérables. De plus, on ne saurait nier que la dimension du revenu est fondamentale au bien-être d'un pays industrialisé. La première partie du présent ouvrage est donc consacrée entièrement à cette dimension du revenu : il serait d'ailleurs plus exact de considérer cet ouvrage comme une étude sur l'insuffisance du revenu, ou simplement sur les faibles revenus. La deuxième partie de l'ouvrage remet en question cette définition assez restreinte de la pauvreté.

Quelques définitions de la pauvreté

Essentiellement, il existe deux différentes méthodes pour déterminer la notion de besoin : les comparaisons de budgets et celle du revenu relatif. La méthode de comparaisons de budgets peut se subdiviser en deux volets : la subsistance et l'universalité des besoins. L'approche fondée sur la subsistance analyse les besoins physiques minimaux pour la survie d'un ménage, c'est-à-dire un simple logement, la nourriture, l'habillement et les soins de santé fondamentaux. Dans la majorité des provinces, le calcul de la valeur des prestations d'assistance sociale utilise surtout cette approche.

Une approche budgétaire fondée sur l'universalité des besoins tiendrait compte des besoins élémentaires minimaux et incluerait des postes budgétaires pour dépenses ordinaires de la majorité des Canadiens. Le niveau de revenu devrait être tel qu'il permette à une famille de fonctionner socialement tout en survivant physiquement. Sa limite est une affaire de jugement. Le "Metro Toronto Social Planning Council", qui utilise la méthode fondée sur l'universalité des besoins pour établir les seuils de pauvreté au niveau local, réunit à intervalles réguliers un groupe de citoyens de toutes conditions sociales pour discuter de ce qui constitue le revenu minimum approprié pour assurer une vie socialement adéquate à Toronto.

La deuxième méthode pour déterminer la notion de besoin se fonde uniquement sur la répartition du revenu d'un pays. La méthode de comparaison du revenu relatif définit la pauvreté, ou la privation, par le fait, pour un ménage, d'avoir un revenu beaucoup moins élevé que les autres. Cette méthode considère le faible revenu comme étant tout-à-fait relatif aux autres revenus dans la collectivité. Si les revenus sont généralement élevés, le seuil de pauvreté sera donc également élevé. Autrement, le fait de maintenir un écart important entre les revenus fait ressortir le mode de vie plus simple de certains ménages et leur refuse l'égalité des chances que possèdent les ménages dont le revenu est moyen ou plus élevé. L'approche fondée sur le revenu relatif provient davantage d'un principe d'équité que d'un souci de subvenir à l'essentiel.

Le Conseil canadien de Développement social utilise depuis 1973 l'approche fondée sur le revenu relatif, tout comme le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté (1971). Même l'utilisation de cette méthode doit cependant s'appuyer sur une évaluation du niveau de correspondance des revenus, à moins qu'on ne présume que tous les revenus doivent être égaux. Au-delà de quelle fraction du revenu moyen un ménage n'est-il plus "remarquable" à cause d'un mode de vie économe qui lui est imposé? Le CCDS a fixé son seuil de pauvreté à 50 pour cent du revenu familial moyen au Canada; celui du Sénat est fixé à environ 56 pour cent.

Les seuils du CCDS sont élaborés très simplement selon le niveau actuel du revenu familial moyen au Canada, d'après les calculs de Statistique Canada. Presque toutes les sources de revenu y sont incluses, e.g. les intérêts, les profits, les salaires, prestations d'assurance-chômage, etc., mais sont exclus les gains de capital, les héritages et les revenus en nature. Le chiffre obtenu ainsi représente le revenu avant impôts. Le chiffre établi pour le revenu moyen au Canada en 1982 correspond à la situation d'une famille de trois personnes (soit la famille canadienne moyenne), et le seuil de pauvreté pour une famille de trois personnes se situe à 50 pour cent du montant du revenu moyen. On effectue ensuite des ajustements selon

l'importance relative des familles en utilisant des unités familiales de revenu. (On calcule l'unité familiale de revenu par le montant annuel nécessaire à l'entretien d'une personne à charge). Les ajustements selon la taille d'une famille sont quelque peu arbitraires; une famille d'une personne se voit accorder trois unités de revenu; une famille de deux personnes en a cinq; une famille de trois a six unités; une famille de quatre a sept unités, et ainsi de suite.

Le calcul des seuils de pauvreté établis par le Sénat, tels que présentés en 1971 dans le rapport du comité du Sénat s'avère plus complexe. Ce calcul ressemble fondamentalement à celui du CCDS mais des ajustements approximatifs tiennent compte des impôts payés et des modifications du nombre des membres d'une famille au cours d'une année. L'analyse des seuils de pauvreté établis par le Sénat durant plusieurs années a révélé des calculs s'établissant régulièrement à 56 pour cent du revenu moyen des familles canadiennes. On peut donc recommander que le calcul des seuils de pauvreté du Sénat se fasse selon la méthode du CCDS, en fixant à 56 pour cent plutôt qu'à 50 pour cent du revenu familial moyen le seuil de pauvreté relative.

Statistique Canada a mis au point une définition de la pauvreté qui se rapproche le plus d'une définition nationale "officielle" au Canada, c'est-à-dire une définition à laquelle souscrit le gouvernement fédéral. On peut décrire la méthode adoptée par cet organisme comme incorporant la méthode de comparaison du budget et de celle du revenu relatif.

Jusqu'en 1981, les seuils de pauvreté établis par Statistique Canada se fondaient sur des études tenues en 1973 portant sur les dépenses des ménages; ces études fixaient à 42 pour cent de son revenu les dépenses d'une famille canadienne moyenne consacrées aux besoins essentiels d'alimentation, d'habillement et de logement. Statistique Canada a donc jugé que si un ménage devait dépenser plus de 62 pour cent de son revenu pour répondre à ses besoins essentiels, on pouvait alors considérer que ce ménage vivait dans des conditions précaires. Puisque des études ont également démontré que la proportion du revenu affectée aux besoins essentiels diminue à mesure que le revenu augmente, Statistique Canada a pu identifier le niveau de faible revenu où un ménage-type consacre 62 pour cent ou plus de son revenu aux besoins essentiels. Ce niveau de revenu devient dès lors la limite du seuil de faible revenu, ou seuil de pauvreté, après avoir effectué des ajustements nécessaires en fonction de la taille de la famille et du milieu urbain ou rural dans lequel elle habite.

Le seuil de pauvreté tient compte annuellement de l'indice des prix à la consommation, et ce depuis 1973. Statistique Canada utilise depuis 1981 les résultats d'une enquête réalisée en 1978 qui analyse les dépenses de consommation; cette étude révèle que la famille canadienne moyenne ne consacre plus que 38,5 pour cent de son revenu à ses besoins essentiels. Ainsi, on constatera une hausse des seuils de faible revenu. (Voir l'annexe 1.)

La détermination de l'élément "budget" dans la méthode employée par Statistique Canada correspond donc à son relevé des dépenses véritables des familles canadiennes consacrées aux besoins essentiels. Un élément du revenu relatif entre cependant en jeu, puisque le seuil est relié aux dépenses essentielles du ménage moyen au Canada et puisque la part des dépenses consacrées aux besoins essentiels a diminué à cause de l'augmentation des revenus, le seuil de pauvreté a été rehaussé.

Les seuils de faible revenu pour 1982

Le tableau n° 1 représente l'évaluation du seuil de pauvreté pour 1982 selon les trois seuils nationaux et montre bien comment des définitions différentes du faible revenu donnent aussi des résultats très différents.

Il faut souligner deux éléments importants dans l'interprétation de ces seuils de faible revenu. En premier lieu, Statistique Canada n'a fourni des seuils de faible revenu que jusqu'en 1981. Les seuils pour l'année 1982 qui figurent au tableau n° 1 sont approximatifs et s'appuient sur un taux d'inflation estimé à 11,5 pour cent en 1982.

L'évaluation des seuils de pauvreté du CCDS pour 1982 pose un problème plus complexe puisqu'ils doivent être ajustés au revenu moyen, et l'on ne possède pas de données postérieures à 1980. Par conséquent, nous avons employé une méthode approximative d'évaluation qui tient compte à la fois des changements enregistrés du produit national brut (PNB) et des modifications du coût de la vie. Nous estimons donc qu'en 1982, le revenu de la famille moyenne atteindra 31 900 $.

À notre connaissance, les seuils de pauvreté établis par le Sénat n'ont pas été mis à jour selon ses propres méthodes complexes de calcul depuis le début des années 1970. Cependant, il est devenu courant d'évaluer les seuils du Sénat en les fixant à 56 pour cent du revenu familial moyen, ou à 12 pour cent au dessus des seuils du CCDS. Puisque les seuils du CCDS sont révisés en 1982 depuis 1979 afin d'incorporer la diminution de la taille des familles, nous nous sommes permis d'évaluer les seuils fixés par le Sénat en fonction des seuils révisés du CCDS. Cette façon de procéder ressemble à celle du Sénat, qui a été conçue de façon à refléter le changement de la dimension des familles.

Le second élément porte sur les changements apportés aux seuils établis par le CCDS. Ces révisions ne s'appliqueront qu'aux années subséquentes à 1979, et sont de nature technique; elles ne représentent pas un changement de la définition de la pauvreté, telle que fixée par le Conseil.

Lorsque le Conseil a établi son seuil de pauvreté en 1973, il définissait celui-ci comme étant la moitié du revenu de la famille moyenne, et la famille moyenne comptait alors quatre personnes. En 1979 cependant, la taille de la famille moyenne était de 3,3 personnes et en 1983, si la tendance actuelle se poursuit, elle sera de 3,1 personnes.

En principe, le Conseil aurait dû ajuster ses seuils de pauvreté chaque année depuis 1973 afin de refléter non seulement les changements du revenu de la famille moyenne, mais aussi les changements de sa taille. Toutefois, dans le but de simplifier cette définition, l'ajustement n'a pas été effectué jusqu'en 1979, ce qui a pour effet de sous-évaluer la valeur réelle du revenu de la famille moyenne et d'abaisser de façon artificielle les seuils de pauvreté.

Une famille de trois personnes qui partage un revenu de 31 900 $ a évidemment un revenu individuel supérieur à celui d'une famille de quatre personnes. Par conséquent, la famille canadienne moyenne est relativement plus à l'aise que ne l'indique le chiffre correspondant du revenu moyen (chiffre qui ne tient pas compte du changement de taille de cette famille). Étant donné que le seuil de pauvreté est relié au niveau de vie réel de la famille moyenne, et puisque ce niveau doit maintenant être ajusté à la hausse pour refléter l'augmentation de revenu de la famille moyenne, les seuils de pauvreté augmentent également. Le fait d'ajuster le revenu à la taille réduite des familles rehausse de 17 pour cent les seuils de pauvreté.

TABLEAU 1

ÉVALUATION DES SEUILS DE PAUVRETÉ EN 1982
PAR LE CCDS, STATISTIQUE CANADA ET LE SÉNAT

NIVEAUX DE REVENU

Taille de la famille	CCDS		STATISTIQUE CANADA			SÉNAT	
	Ancien niveau	Niveau révisé	Rural	à	Urbain	Ancien niveau	Niveau révisé
une personne	6 836	7 975	5 307	à	7 303	7 656	8 932
deux personnes	11 393	13 292	7 702	à	10 585	12 760	14 887
trois personnes	13 671	15 950	9 825	à	13 506	15 312	17 864
quatre personnes	15 950	18 608	11 681	à	16 063	17 864	20 841
cinq personnes	18 229	21 266	13 062	à	17 958	20 416	23 818
six personnes	20 507	23 925	14 336	à	19 714	22 968	26 796
sept personnes	22 786	26 583	15 717	à	21 615	25 520	29 773

Source: Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, 1979; *Revue Statistique du Canada*, 1982, pour les données récentes relatives aux prix à la consommation et au revenu national.

L'étendue de la pauvreté

Il est maintenant possible d'évaluer le nombre de ménages à faible revenu au Canada en se basant sur les définitions précédentes. Le tableau n° 2 indique les résultats obtenus pour les seuils de pauvreté établis par Statistique Canada et par le CCDS. Notons que les plus récentes évaluations s'appliquent à 1979, soit la dernière année pour laquelle nous possédons les résultats finals de l'étude de Statistique Canada sur les revenus au Canada (voir l'annexe n° 1 pour certaines données relatives à 1980.)

Le tableau n° 2 comporte plusieurs caractéristiques intéressantes. D'abord, le taux de pauvreté des ménages n'a pas beaucoup diminué d'après l'ancienne définition de la pauvreté du CCDS, ce taux étant passé de 22,7 pour cent en 1967 à 21 pour cent en 1979. Selon le seuil établi par Statistique Canada, toutefois, le taux de pauvreté des ménages était tombé à 16,9 pour cent en 1979. De plus, l'ajustement de 17 pour cent compris dans les seuils du CCDS produit une augmentation considérable du nombre de familles dites "pauvres". En fait, le taux de pauvreté en 1979 passe de 14,8 à 21,7 pour cent, soit une augmentation de 47 pour cent. Ce fait atteste qu'un bon nombre de familles canadiennes se situent à peine au-dessus des anciens seuils non révisés. Enfin, en utilisant la définition de pauvreté établie par Statistique Canada, la réduction du niveau de pauvreté durant la période allant de 1967 à 1973 ne s'appliquait qu'aux familles, tandis que le nombre de personnes seules et pauvres augmentait; mais durant

la période allant de 1973 à 1979, la baisse de la pauvreté des ménages était en grande partie attribuable à la baisse de la pauvreté des personnes seules et surtout les personnes âgées.

En 1979, d'après la définition de la pauvreté de Statistique Canada, on comptait 1,4 million de ménages pauvres, soit 800 000 personnes seules et 628 000 familles. D'après le seuil de pauvreté révisé du CCDS, on compte 2,3 millions de ménages vivant dans la pauvreté, soit un million de personnes seules et 1,3 million de familles.

TABLEAU 2

PROPORTION DE LA POPULATION DU CANADA DONT LE REVENU SE SITUE AU SEUIL DE PAUVRETÉ, 1967-1979

Seuil de pauvreté	Familles	Personnes seules	Ménages	Familles	Personnes seules	Ménages	Familles	Personnes seules	Ménages
		1967-69 *			1973			1979	
CCDS		%			%			%	
- ancien	18,1	36,5	22,7	18,2	35,9	22,9	14,8	36,0	21,0
- révisé	-	-	-	-	-	-	21,7	41,2	27,5
Statistique Canada	17,4	35,7	22,0	13,4	40,2	20,6	10,4	32,3	16,9

* Les données du CCDS sont pour 1967; celles de Statistique Canada sont pour 1969.

Source: Statistique Canada, *Faibles revenus au Canada*, 1969; *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, 1973 et 1979; David P. Ross, *Données de base sur la pauvreté au Canada* (Ottawa, CCDS, 1975).

La répartition du revenu

Étant donné que les seuils de pauvreté établis par le Conseil sont fondés sur la notion de revenu relatif et qu'ils sont étroitement reliés à la notion d'équité et de répartition du revenu, il est utile d'examiner la structure de la répartition du revenu au Canada telle qu'elle est présentée au tableau n° 3.

Deux aspects des données de ce tableau sont particulièrement frappants : l'inégalité de la répartition des revenus selon les différentes classes de revenus et la constance de cette inégalité depuis 1951. Le quintile inférieur des ménages du Canada touche seulement 4,2 pour cent du revenu total, y compris les paiements de transfert du gouvernement, tandis que le quintile supérieur, avec 42,3 pour cent du revenu total, touche un revenu dix fois plus élevé. De fait, les revenus combinés des trois quintiles inférieurs, c'est-à-dire 60 pour cent des ménages, totalisent 32,4 pour cent du revenu total et n'atteignent même pas celui du quintile supérieur.

Les données révèlent également des ressemblances entre les niveaux du revenu des deux quintiles inférieurs. Alors qu'on pense généralement que le quintile inférieur représente les pauvres au Canada, il faut souligner en fait que le deuxième quintile touche seulement 10,6

pour cent du revenu total; si l'on réunit les deux quintiles inférieurs (40 pour cent des ménages), l'ensemble de leurs revenus donne 14,8 pour cent, et n'atteint même pas les 17,6 pour cent du troisième quintile.

On peut déduire de ces observations qu'il n'existe pas un petit groupe de pauvres au Canada qui soit facilement identifiable. Si tel était le cas, nous constaterions une différence beaucoup plus marquée entre l'importance des revenus du quintile inférieur et du deuxième quintile et une différence beaucoup moins prononcée entre les deuxième et troisième quintiles, or nous ne constatons qu'une amélioration bien modeste de la position du deuxième quintile par rapport à celle du quintile inférieur. Les revenus n'augmentent que très lentement au-dessus des seuils traditionnels de pauvreté; ainsi, une grande partie de la population, les "marginaux", se situe juste au-dessus du seuil de pauvreté. Une telle situation influence la définition de la pauvreté et remet en cause la sagesse d'utiliser un seuil unique et absolu pour distinguer les pauvres des non-pauvres. Ces conséquences sont plus sérieuses en ce qui concerne les définitions fondées sur le revenu relatif et sur l'universalité des besoins que celles qui sont fondées sur l'approche budgétaire. Cette question sera approfondie aux chapitres 3 et 4.

La deuxième caractéristique significative qui ressort des données relatives à la répartition du revenu est la constance de cette répartition dans le temps. Bien que cette question ait récemment été examinée en profondeur par le Conseil dans *les Données de base sur la répartition du revenu au Canada,* quelques commentaires récapitulatifs pourraient être ici d'une certaine utilité. De nombreux Canadiens sont perplexes devant la constance de la répartition du revenu compte tenu des milliards de dollars qui sont affectés chaque année aux programmes sociaux. L'énigme se résout d'elle-même lorsqu'on examine les deux principales méthodes dont les gouvernements disposent pour modifier cette répartition : les régimes d'imposition et de dépenses.

Si la redistribution est un objectif de la politique gouvernementale, les impôts doivent être perçus de façon progressive et les personnes qui gagnent un revenu supérieur à la moyenne doivent payer un pourcentage plus élevé de leur revenu en impôts que les personnes qui gagnent un revenu inférieur à la moyenne. Quant les impôts sont progressifs, ils doivent également être distribués de façon progressive de sorte que les ménages dont le revenu se situe sous la moyenne en tirent le plus grand profit.

Si le gouvernement ne réussit pas à appliquer ses politiques en matière d'impôts et de dépenses de la manière décrite ci-dessus, il y aura alors peu ou pas de redistribution du revenu. Et, de fait, c'est exactement ce qui est survenu; c'est au plan de la politique d'imposition que l'échec a été flagrant. L'impôt sur le revenu mis à part, toutes les autres formes d'imposition, telles que la taxe à l'achat et les impôts fonciers, sont régressives. Et, qui plus est, même l'impôt sur le revenu n'est pas aussi progressif que semblent l'indiquer les notices publiées à cause de la présence "dépenses fiscales", c'est-à-dire de déductions admissibles, d'exemptions, d'amortissements et autres, qui profitent davantage aux contribuables dont le revenu se situe au-dessus de la moyenne. De plus, l'impôt sur le revenu ne produit qu'environ 30 pour cent de tous les revenus du gouvernement, le reste étant prélevé par le biais de taxes régressives, notamment la taxe à l'achat et l'impôt foncier.

Lorsque le gouvernement recueille ses revenus d'une manière non progressive ou légèrement progressive, il lui faut alors les dépenser de sorte que les Canadiens à faible revenu en soient les premiers bénéficiaires, afin d'obtenir une redistribution significative. C'est le cas,

TABLEAU 3

RÉPARTITION DU REVENU TOTAL AU CANADA SELON LA DISTRIBUTION DES MÉNAGES, 1951-1979

Année	Quintile inférieur	Deuxième quintile	Troisième quintile	Quatrième quintile	Quintile supérieur	Total
1951	4,4	11,2	18,3	23,3	42,8	100.0
1954	4,4	12,0	17,8	24,0	41,8	100.0
1957	4,2	11,9	18,0	24,5	41,4	100.0
1959	4,4	11,9	18,0	24,1	41,6	100,0
1961	4,2	11,9	18,3	24,5	41,1	100,0
1965•	4,4	11,8	18,0	24,5	41,4	100,0
1967	4,2	11,4	17,8	24,6	42,0	100,0
1969	4,3	11,0	17,6	24,5	42,6	100,0
1971	3,6	10,6	17,6	24,9	42,3	100,0
1972	3,8	10,6	17,8	25,0	42,9	100,0
1973	3,9	10,7	17,6	25,1	42,7	100,0
1974	4,0	10,9	17,7	24,9	42,5	100,0
1975	4,0	10,6	17,6	25,1	42,6	100,0
1976	4,3	10,7	17,4	24,7	42,9	100,0
1977	3,8	10,7	17,9	25,6	42,0	100,0
1978	4,1	10,4	17,6	25,2	42,7	100,0
1979	4,2	10,6	17,6	25,3	42,3	100,0

• À compter de 1965, les listes de revenu incluent les familles agricoles et non agricoles. Avant 1965, les données ne s'appliquaient qu'aux familles non agricoles.

Source: David P. Ross, *Données de base sur la répartition du revenu au Canada*, (Ottawa : CCDS, 1980), p. 13, et Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1979*.

---

jusqu'à un certain point, des transferts de fonds dont un tiers est affecté aux ménages dont le revenu se situe au-dessus de la moyenne; cette proportion a augmenté légèrement depuis le début des années 1970. En ce qui touche les principaux services publics tels que l'enseignement post-secondaire et les soins de santé, les ménages dont le revenu est très élevé reçoivent la plupart des avantages fiscaux. Par suite des régimes d'imposition et de dépenses, la politique de redistribution du gouvernement a effectivement transféré environ trois pour cent du revenu total des ménages à l'aise aux ménages à revenu plus faible, mais il n'y a pas eu de changement au cours des dernières années, d'où la régularité dans la structure de répartition du revenu.

CHAPITRE 2

QUI SONT LES PAUVRES ?

Le deuxième chapitre présente une analyse de la population à faible revenu au Canada selon diverses caractéristiques. La plupart des analyses se fondent sur les évaluations fournies par Statistique Canada au sujet du faible revenu (parce qu'elles sont extrêmement détaillées) mais, dans certains cas, il a été possible de présenter des répartitions tirées des analyses du CCDS sur la population à faible revenu à l'aide des seuils de pauvreté révisés.

Les familles pauvres en 1979

Les données et la représentation graphique concernant les familles pauvres selon la définition de Statistique Canada se retrouvent au tableau n° 4 et au graphique n° 1; mais avant d'examiner ces résultats, quelques lignes directrices pourraient être utiles dans l'interprétation du tableau n° 4 et des tableaux subséquents. Ce tableau présente trois colonnes de chiffres pour les années 1969 et 1979, sous les rubriques "probabilité de faible revenu", "familles à faible revenu" et "ensemble des familles".

La raison pour laquelle on inclut des chiffres relatifs à l'ensemble des familles est de fournir un repère pour évaluer l'importance des montants gagnés par les familles à faible revenu. Ainsi, par exemple, avant de pouvoir estimer que la proportion de 32,6 pour cent des familles à faible revenu au Canada, établies en Ontario, un chiffre relativement élevé en 1979, il importe de savoir quel pourcentage de toutes les familles canadiennes résidaient en Ontario. En fait, 36,6 pour cent de toutes les familles canadiennes vivaient en Ontario en 1979, ce qui explique que l'Ontario est la province qui compte le plus de pauvres au Canada.

En comparant l'importance relative des familles à faible revenu et celle de l'ensemble des familles de chaque rangée, on peut déduire l'incidence d'un faible revenu. Si une caractéristique donnée, par exemple l'habitat en région rurale, est associée à un pourcentage plus élevé (19,8 %) de famille pauvres que l'ensemble des familles (18,8 %), la probabilité d'un faible revenu sera donc plus élevée que la moyenne.

Quelques mots encore sur l'élément "incidence". Le taux moyen de l'incidence de la pauvreté au Canada, selon Statistique Canada, était de 10,4 pour cent en 1979. Cela signifie qu'une famille canadienne avait environ une chance sur dix d'être pauvre par le simple fait qu'elle vivait au Canada; mais la véritable probabilité pour n'importe quelle famille de vivre

TABLEAU 4

POURCENTAGE DES FAMILLES À FAIBLE REVENU PRÉSENTANT UNE CARACTÉRISTIQUE DONNÉE ET COMPARAISON AVEC L'ENSEMBLE DES FAMILLES CANADIENNES EN 1969 ET 1979, DÉFINITION DE FAIBLE REVENU DE STATISTIQUE CANADA

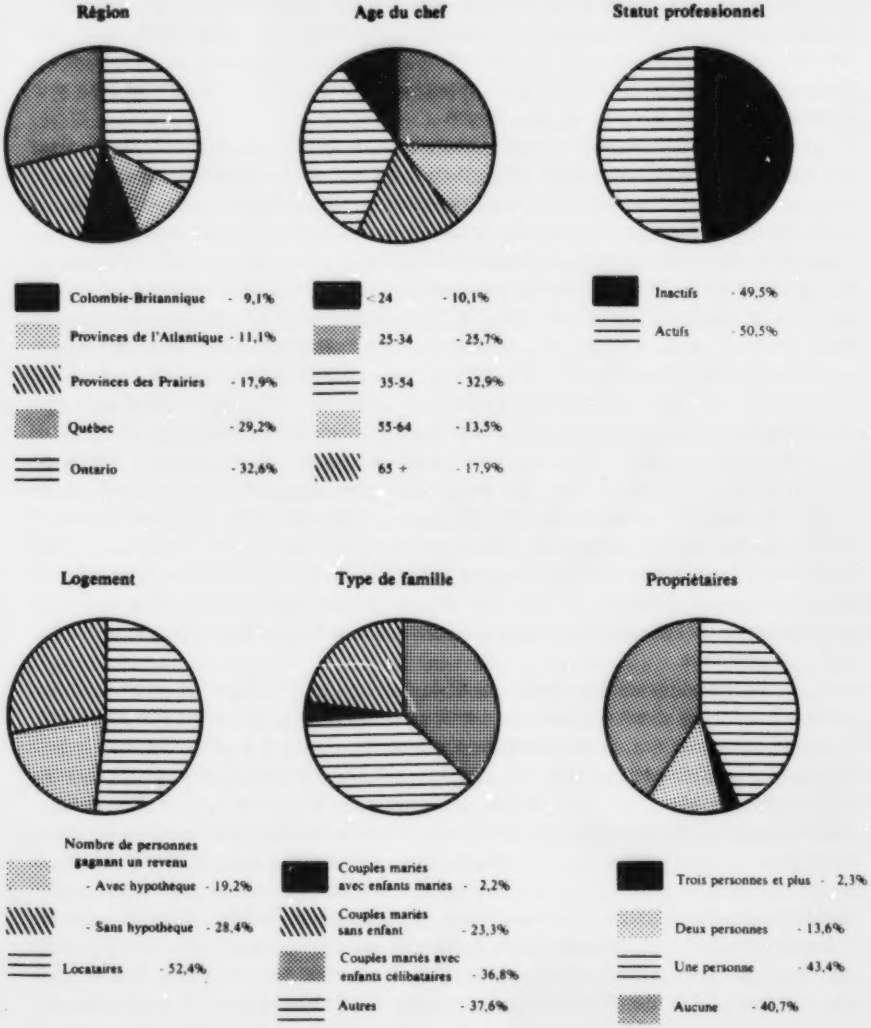
CARACTÉRISTIQUES	1969			1979		
	Probabilité de faible revenu	Familles à faible revenu	Ensemble des familles	Probabilité de faible revenu	Familles à faible revenu	Ensemble des familles
Total des familles		838 milliers	4 816		628 milliers	6 015
Canada	17,4	100,0	100,0	10,4	100,0	100,0
Provinces de l'Atlantique	30,5	14,9	8,5	13,3	11,1	8,8
Québec	18,0	28,0	26,9	11,4	29,2	26,8
Ontario	11,9	25,5	37,3	9,3	32,6	36,6
Provinces des Prairies	23,8	22,9	16,7	11,2	17,9	16,8
Colombie-Britannique	14,3	8,6	10,5	8,6	9,1	11,1
Selon la taille de la catégorie d'habitat						
500 000 et plus	10,0	16,2	28,3	10,2	32,2	33,0
100 000 - 499 999	9,7	12,0	21,6	9,9	22,8	24,0
15 000 - 99 999	11,2	8,9	13,9	12,0	15,2	13,1
1 000 - 14 999	17,8	12,5	12,2	9,5	10,0	11,0
Régions rurales	36,8	50,5	24,1	11,0	19,8	18,8
Selon l'âge du chef						
24 ans et moins	15,8	5,0	5,5	18,1	10,1	5,8
25 à 34 ans	12,3	16,0	22,6	10,3	25,7	26,0
35 à 44 ans	14,3	19,9	24,1	9,0	19,0	22,0
45 à 54 ans	14,2	16,4	20,1	7,6	13,9	19,1
55 à 64 ans	15,6	13,1	14,6	9,7	13,5	14,5
65 à 69 ans	30,3	8,9	5,1	15,5	8,0	5,4
70 ans et plus	44,9	20,7	8,0	14,4	9,9	7,2
Selon le statut professionnel du chef						
Actif	11,5	55,4	83,8	6,6	50,5	80,2
Inactif	47,5	44,6	16,3	26,1	49,5	19,8
Selon le sexe du chef						
Homme	15,4	82,2	92,5	7,6	65,4	90,0
Femme	41,3	17,8	7,5	36,0	34,6	10,0
Selon le logement						
Propriétaire	16,9	63,6	65,2	6,8	47,6	72,7
avec hypothèque	-	-	-	4,7	19,2	42,8
sans hypothèque	-	-	-	9,9	28,4	29,9
Locataire	18,2	36,4	34,8	20,1	52,4	27,3
Selon le type de famille						
Couples mariés sans enfant	21,6	30,3	24,3	8,7	23,3	28,0
Couples mariés avec enfants célibataires	13,0	45,4	60,7	7,0	36,8	54,6
Couples mariés avec enfants mariés et autre parenté	9,4	2,7	5,0	5,0	2,2	4,6
Autres familles	37,5	21,6	10,0	30,4	37,6	12,9
Selon le nombre d'enfants de moins de 16 ans						
Aucun	19,4	45,6	40,8	8,3	37,5	46,9
1 enfant	12,1	13,5	19,4	11,9	24,9	21,8
2 enfants	13,8	14,8	18,6	11,2	22,7	21,1
3 enfants	19,4	12,7	11,3	13,2	9,8	7,7
4 enfants ou plus	23,5	13,3	9,8	21,5	5,2	2,5
Selon le nombre de personnes gagnant un revenu *						
Aucune	67,1	40,5	9,6	41,7	40,7	10,2
Une personne	16,4	42,1	41,0	14,0	43,4	32,1
Deux personnes	6,3	14,4	36,8	3,3	13,6	42,4
Trois personnes ou plus	3,7	2,9	12,6	1,6	2,3	15,3

* Les pourcentages sont donnés pour 1971 et non 1969.

Source: Statistique Canada, *Répartition du revenu selon la taille du revenu*, 1971 et 1979; *Faibles revenus au Canada*, 1969.

GRAPHIQUE 1

PROPORTION DE TOUTES LES FAMILLES PAUVRES AU CANADA SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES, D'APRÈS LA DÉFINITION DE LA PAUVRETÉ ÉTABLIE PAR STATISTIQUE CANADA, 1979



Source: Voir Tableau 4.

dans la pauvreté est reliée à certaines caractéristiques précises, telles que le lieu de résidence, l'âge et le sexe du chef de famille, sa profession, etc. C'est donc dire que toutes les familles canadiennes ne sont pas toutes "moyennes" et, partant, sujettes à ce taux de probabilité de 10,4 pour cent. Si, en parcourant les colonnes de pourcentages pour les familles pauvres et pour l'ensemble des familles, on remarque que les proportions dévolues aux "pauvres" dépassent celles qui reviennent à "l'ensemble", alors le taux d'incidence pour cette caractéristique est supérieur au taux moyen de 10,4 pour cent; si les proportions dévolues aux "pauvres" sont inférieures à celles de "l'ensemble", alors le taux de probabilité pour cette caractéristique sera inférieur au taux moyen.

Quel est le plus important, le taux de probabilité ou le chiffre représentant le pourcentage des familles pauvres? La réponse à cette question dépend essentiellement de la raison pour laquelle on la pose. Prenons un exemple purement hypothétique : si l'on envisageait une politique visant à diminuer rapidement le grand nombre de familles vivant dans la pauvreté au Canada, on pourrait alors choisir de faire porter ses efforts sur l'Ontario où vit le tiers de toutes les familles pauvres, bien que le taux de probabilité soit inférieur à la moyenne (9,3%) ou encore, il conviendrait de s'attaquer aux quelques grandes villes où réside également le tiers de la population pauvre du pays, bien que la probabilité d'avoir un faible revenu soit encore là inférieure à la moyenne (10,2%).

Par contre, si l'on veut connaître les facteurs ou les caractéristiques qui sont le plus étroitement liés à la pauvreté (dans le but sans doute de nous aider à comprendre les causes de la pauvreté et d'élaborer des politiques qui soient de nature à s'y attaquer), le chiffre qui représente la probabilité de faible revenu est alors plus utile. Par exemple, bien que les familles dont le chef est une femme constituent une proportion moins grande (34,6%) du nombre total de familles pauvres que celles dont le chef est un homme (65,4%), la probabilité d'un faible revenu est presque cinq fois plus élevée (de 36,0% à 7,6%). Par conséquent, un programme visant à réduire les causes de la pauvreté devrait s'attaquer, dans le cas des familles dont le chef est une femme, aux conditions qui contribuent à leur conférer un taux de pauvreté plus élevé.

Quels sont les points saillants du tableau n° 4 pour l'année 1979? Premièrement, la plupart des familles pauvres vivent en Ontario et dans les grandes villes qui comptent plus de 100,000 habitants, mais ceci s'applique également à la majorité des familles canadiennes : le taux d'incidence d'un faible revenu n'est donc pas étonnant. Deuxièmement, le taux de probabilité de pauvreté le plus élevé par région demeure celui des provinces de l'Atlantique. Troisièmement, l'incidence de la pauvreté la plus élevée selon l'âge se trouve dans les jeunes ménages dont le chef a moins de 24 ans, puis dans les ménages dont le chef est âgé de 65 ans ou plus. Quatrièmement, la moitié (50,5%) de toutes les familles pauvres ont un chef qui fait partie de la population active; c'est donc dire que la moitié de ces familles sont dirigées par des "pauvres salariés", qui dépendent peu de l'assistance sociale ou d'autres paiements de transfert du gouvernement. Cinquièmement, il existe un rapport direct entre la pauvreté et le sexe féminin. Les familles dont le chef est une femme ont un taux de pauvreté de 36 pour cent, (il s'agit surtout de familles monoparentales). Sixièmement, il existe un rapport direct entre la pauvreté et le nombre de personnes qui touchent un revenu dans la famille. L'incidence de la pauvreté dans une famille dont deux membres touchent un salaire est de 3,3 pour cent seulement, mais s'élève à 41,7 pour cent dans une famille ou personne ne touche un revenu.

L'évolution de la pauvreté dans les familles entre 1969 et 1979

On peut déduire du tableau n° 4 les changements qui se sont produits dans l'incidence de la pauvreté au cours de cette décennie. On y trouve également des changements comparatifs imputables au rôle joué par certaines caractéristiques, ainsi que des modifications de la distribution pour toutes les familles selon leurs caractéristiques. Les points saillants de cette évolution apparaissent dans le graphique n° 2.

En interprétant les chiffres qui correspondent à l'indice de la pauvreté, il ne faudrait pas oublier que le taux d'incidence global, c'est-à-dire la moyenne canadienne, est passé de 17,4 à 10,4 pour cent au cours de la dernière décennie, ce qui représente une baisse de 40 pour cent. Par conséquent, on pourrait s'attendre à ce que les chiffres qui correspondent à l'incidence de la pauvreté selon les caractéristiques individuelles chutent également, ce qui est le cas à cinq exceptions près : les trois plus grandes catégories d'habitat urbain, la tranche d'âge des 24 ans et moins et les locataires. Il y a d'autres catégories où l'incidence de la pauvreté n'a pas diminué proportionnellement à la moyenne canadienne : les "autres familles" (une baisse de 19 pour cent), "l'Ontario" (une baisse de 22 pour cent) et d'autres encore. Certaines catégories ont aussi affiché des diminutions marquées, bien au-delà de la moyenne canadienne, telle la baisse de 68 pour cent dans l'incidence de la pauvreté parmi les personnes âgées de 70 ans et plus.

Au cours de cette décennie, il y a donc eu une baisse ainsi qu'un réaménagement relatif de la pauvreté affectant, à leur propre détriment, les résidents des régions urbaines, les jeunes chefs de famille et les locataires. Parallèlement à ces variations dans l'incidence de la pauvreté, se manifestaient aussi des changements dans la répartition relative des familles à faible revenu selon diverses caractéristiques. Bien que le facteur d'incidence d'un groupe ait diminué, une augmentation dans la taille d'un secteur particulier de la population a eu pour effet d'augmenter le nombre total de familles pauvres. C'est le cas, par exemple, de la catégorie "autres familles" (les familles autres que les couples mariés, principalement les familles monoparentales dont le chef est une femme avec enfants).

Au cours de cette même décennie, l'incidence de la pauvreté dans les familles autres que les couples mariés a diminué, passant de 37,5 à 30,4 pour cent, mais parce que la distribution de ce type de famille dans la structure globale des familles a augmenté de 30 pour cent, passant de 10 à 12,9 pour cent, la répartition des familles à faible revenu appartenant à cette catégorie a augmenté de 75 pour cent, passant de 21,6 à 37,6 pour cent. La première section du graphique n° 2 indique bien l'augmentation considérable qui s'est manifestée dans l'incidence du statut de pauvreté des familles autres que les couples mariés.

Les autres sections montrent d'autres variations importantes, notamment celle de l'âge du chef de famille. En 1969, les personnes âgées de 65 ans et plus étaient chefs de famille dans 29,6 pour cent des familles à faible revenu mais seulement dans 13,1 pour cent de l'ensemble des familles; en 1979 cependant, les proportions avaient baissé à 17,9 et 12,6 pour cent respectivement. En conséquence, les familles plus vieilles ont amélioré leur sort sensiblement durant cette période. Toutefois, l'inverse s'est produit dans le cas des familles dont le chef est âgé de moins de 25 ans. Le pourcentage de celles-ci par rapport à l'ensemble des familles n'a guère changé au cours de la décennie (de 5,5% à 5,8%) mais leur pourcentage par rapport à l'ensemble des familles à faible revenu a doublé, passant de 5 à 10,1 pour cent.

On constate à peu près la même chose pour les familles qui vivent dans les régions urbaines de 100 000 habitants et plus. La proportion de l'ensemble des familles canadiennes qui habitent ces régions a augmenté de 14 pour cent au cours de cette décennie, passant de 49,9 à 57 pour cent, mais la proportion des familles pauvres vivant en milieu urbain a presque doublé, passant de 28,2 à 55 pour cent.

La section du graphique n° 2 qui indique des changements affectant les familles où deux personnes ou plus gagnent un revenu démontre le rapport évident qui existe entre le revenu provenant d'un emploi et la pauvreté. Au cours de la décennie, le nombre de familles qui comptaient plus d'un salarié a légèrement diminué (8%) parmi les familles à faible revenu mais il a subi une hausse de 16 pour cent pour l'ensemble des familles. Ces variations sont conformes à l'affirmation courante qu'une des raisons pour lesquelles plus de familles ont échappé à la pauvreté durant cette décennie tient au fait que d'autres membres de ces familles ont accédé au marché du travail, que ce soit à temps plein ou à temps partiel.

La dernière section du graphique n° 2 révèle un résultat intéressant dans le classement des familles selon le nombre de propriétaires ou de locataires. En 1969, les locataires étaient répartis également parmi les familles à faible revenu et l'ensemble des familles. En 1979 cependant, une proportion légèrement plus faible (27,3%) de l'ensemble des familles louait son logement, tandis qu'une proportion beaucoup plus importante des familles à faible revenu était dans cette situation, ce qui représente une augmentation de l'ordre de 44 pour cent. Cela signifie qu'en 1969 il était pratiquement impossible d'identifier les pauvres et les non-pauvres en fonction de leur statut de propriétaires ou de locataires, mais qu'en 1979 on pouvait plus facilement supposer que les familles pauvres louaient leur logement.

La pauvreté chez les personnes seules en 1979

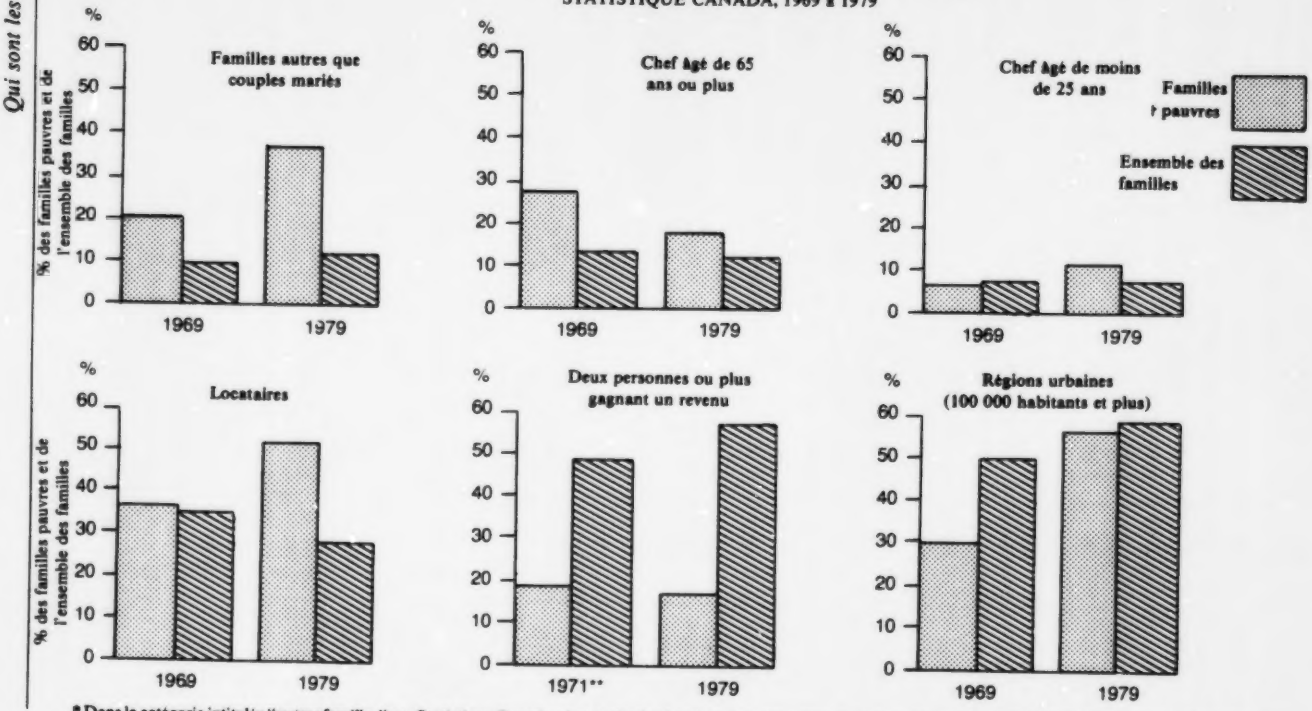
En se fondant sur la définition de la pauvreté établie par Statistique Canada, le tableau n° 5 présente les chiffres correspondant à la répartition et à l'incidence de la pauvreté chez les personnes seules à faible revenu, et pour l'ensemble des personnes seules. Le graphique n° 3 représente la répartition de la population à faible revenu selon certaines caractéristiques présentes en 1979.

Lorsqu'on examine les chiffres correspondant à l'incidence d'un faible revenu, on doit noter que le taux d'incidence moyen de pauvreté au Canada est de 32,3 pour cent pour les personnes seules, (presque le tiers). Certaines caractéristiques pourtant sont reliées à des taux d'incidence beaucoup plus élevés : le fait de résider au Québec (39,3%), d'être âgé de 70 ans ou plus (52,6%), de ne pas faire partie de la population active (59,6%), et d'être une femme (38,7%). Bien qu'il n'en soit pas question ici, l'incidence de la pauvreté chez les femmes âgées est presque 66 pour cent. Effectivement, le problème de la pauvreté chez les personnes seules est fortement relié à celui de la pauvreté chez les femmes âgées. Certaines caractéristiques, par contre, sont reliées à des taux d'incidence beaucoup plus faibles : la résidence dans une région rurale (26,2%), les personnes âgées de 25 à 34 ans (13%), les personnes qui font partie de la population active (14,3%) et les hommes (24,1%).

Le graphique n° 3 met en lumière les caractéristiques reliées aux proportions élevées de personnes seules à faible revenu; mais l'importance de ces proportions doit être comparée à celle de toutes les personnes seules qui possèdent une caractéristique donnée dans une

GRAPHIQUE 2

CHANGEMENTS PROPORTIONNELS DANS LES FAMILLES PAUVRES ET DANS L'ENSEMBLE DES FAMILLES SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES, D'APRÈS LA DÉFINITION DE LA PAUVRETÉ ÉTABLIE PAR STATISTIQUE CANADA, 1969 à 1979



* Dans la catégorie intitulée "autres familles" par Statistique Canada, c'est-à-dire les familles qui ne sont pas constituées de couples mariés, les familles monoparentales avec enfants constituaient environ 75 pour cent des familles à faible revenu et 60 pour cent de l'ensemble des familles en 1979.

TABLEAU 5

POURCENTAGE DES PERSONNES SEULES À FAIBLE REVENU PRÉSENTANT UNE CARACTÉRISTIQUE DONNÉE ET COMPARAISON AVEC L'ENSEMBLE DES PERSONNES SEULES, 1969 ET 1979, D'APRÈS LA DÉFINITION DE FAIBLE REVENU ÉTABLIE PAR STATISTIQUE CANADA

CARACTÉRISTIQUES	1969			1979		
	Probabilité de faible revenu	Personnes seules à faible revenu	Ensemble des personnes seules	Probabilité de faible revenu	Personnes seules à faible revenu	Ensemble des personnes seules
Total des personnes seules		578	1 619		809	2 508
		milliers			milliers	
		%			%	
Canada	35,7	100,0	100,0	32,3	100,0	100,0
Provinces de l'Atlantique	48,8	10,7	7,9	37,8	8,4	7,2
Québec	36,0	26,1	25,9	39,3	28,6	23,5
Ontario	30,8	30,4	35,3	30,3	33,8	36,1
Provinces des Prairies	39,8	20,2	18,1	28,5	16,7	18,9
Colombie-Britannique	35,1	12,6	12,8	28,1	12,4	14,3
Selon la taille de la catégorie d'habitat						
500 000 et plus				32,2	38,8	38,9
100 000 - 499 999	31,3	65,5	74,5	30,8	25,2	26,4
15 000 - 99 999				36,0	15,8	14,1
1 000 - 14 999	45,7	15,7	12,3	36,8	12,3	10,8
Régions rurales	50,6	18,9	13,3	26,2	7,9	9,7
Selon l'âge du chef						
24 ans et moins	34,0	19,6	20,6	30,7	20,4	21,5
25 à 34 ans	13,1	5,4	14,6	13,0	8,3	20,6
35 à 44 ans	9,2	2,3	9,0	18,0	4,8	8,7
45 à 54 ans	24,3	7,7	11,3	28,1	7,7	8,9
55 à 64 ans	36,6	15,0	14,6	39,6	15,4	12,6
65 à 69 ans	48,7	12,8	9,4	44,3	10,8	7,9
70 ans et plus	65,0	37,3	20,5	52,6	32,5	19,9
Selon le statut professionnel du chef						
Actif	19,0	35,2	66,1	14,3	26,7	60,3
Inactif	68,3	64,8	33,9	59,6	73,3	39,7
Selon le sexe du chef						
Homme	26,1	35,5	48,6	24,1	33,0	44,1
Femme	44,8	64,5	51,4	38,7	67,0	55,9
Selon le logement						
Propriétaire	44,0	30,5	24,8	31,3	25,2	26,0
avec hypothèque				14,7	3,8	8,2
sans hypothèque				39,0	21,5	17,8
Locataire	33,0	69,5	75,2	32,6	74,8	74,0

Source: Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, 1979, et *Faibles revenus au Canada*, 1969.

population. Par exemple, les personnes âgées de 65 ans et plus constituent 43,3 pour cent de la population à faible revenu, mais seulement 27,8 pour cent de l'ensemble des personnes seules. Par conséquent, les personnes âgées sont sur-représentées dans la population à faible revenu, et leur taux d'incidence élevé reflète cet état de choses.

Ce graphique révèle également que près des trois quarts des personnes seules et pauvres ne faisaient pas partie de la population active, que les deux tiers étaient des femmes, que les trois quarts étaient locataires et qu'un tiers vivait dans les grandes villes canadiennes de 500 000 habitants et plus. Un résultat intéressant est relié à l'accession à la propriété : un cinquième des personnes seules (21,5%) vivant dans la pauvreté ne détiennent pas d'hypothèque mais leurs revenus se situent sous le seuil de la pauvreté. Cette situation est surtout attribuable à la population des personnes âgées qui, au cours des années, ont acquis un titre de propriété mais qui touchent un revenu diminué lorsqu'ils atteignent la retraite.

L'évolution de la pauvreté chez les personnes seules, de 1969 à 1979

Le tableau n° 5 nous permet de constater la modification de l'incidence de la pauvreté chez les personnes seules. On peut également y lire une modification de la répartition de toute la population des personnes seules, ainsi que de celle des personnes seules à faible revenu qui possèdent certaines caractéristiques. Le graphique n° 4 présente quelques-uns de ces points saillants.

Lorsqu'on compare les changements du taux des incidences, on doit se rappeler que la moyenne canadienne n'a diminué que de 10 pour cent durant cette période, passant de 35,7 à 32,3 pour cent; on ne pouvait donc s'attendre à ce que les pourcentages correspondant aux caractéristiques données diminuent autant.

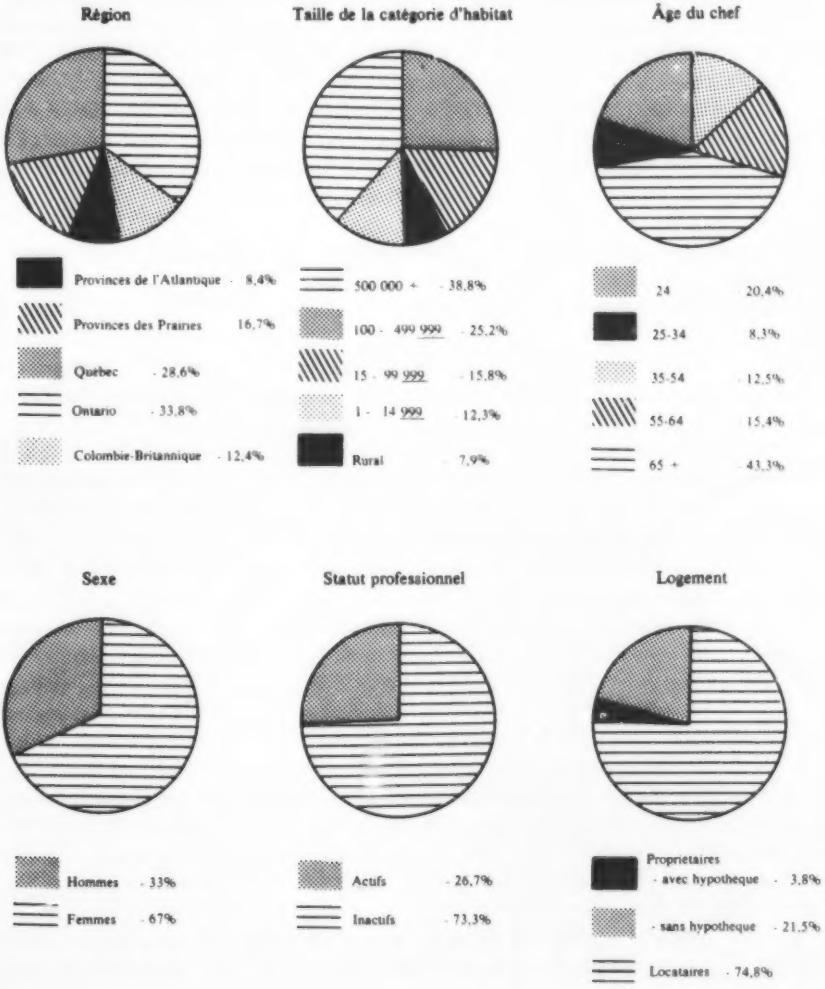
En fait, l'incidence de pauvreté a augmenté chez certains groupes : les résidents du Québec, 39,3 pour cent, soit une augmentation de 9 pour cent; les personnes âgées de 35 à 44 ans ont doublé leur taux d'incidence qui est passé à 18 pour cent; enfin le groupe des personnes âgées de 45 à 64 ans a vu son taux augmenter légèrement. Par contre, certaines catégories ont enregistré une importante diminution du taux d'incidence : les provinces de l'Atlantique (-23%), les provinces des Prairies (-28%), la Colombie-Britannique (-20%), les régions rurales (-48%), les personnes âgées de 70 ans et plus (-19%) et les propriétaires (-29%).

Alors que l'incidence de la pauvreté chez les personnes seules ne diminuait que légèrement, on peut constater des changements plus marqués à l'intérieur des différentes catégories. En général, il y a eu une évolution dans les provinces de l'Atlantique et celles des Prairies, ainsi qu'en Colombie-Britannique, mais ce fut l'inverse pour le Québec; l'indice de pauvreté s'est également déplacé des régions rurales vers les centres urbains, et des personnes âgées vers celles d'âge mûr.

On peut également observer une évolution dans la répartition de la population à faible revenu selon certaines caractéristiques. Cette évolution est imputable en partie à un changement dans les indices de probabilité et en partie à ces changements dans la composition de l'ensemble de la population des personnes seules. Ainsi, la répartition des personnes âgées seules et dans la pauvreté a diminué, passant de 29,9 pour cent à 27,8 pour cent. Il en est de même pour les habitants des régions rurales, dont la répartition dans les deux catégories de population a également diminué. Si l'on retient la caractéristique d'un titre de propriété, on

GRAPHIQUE 3

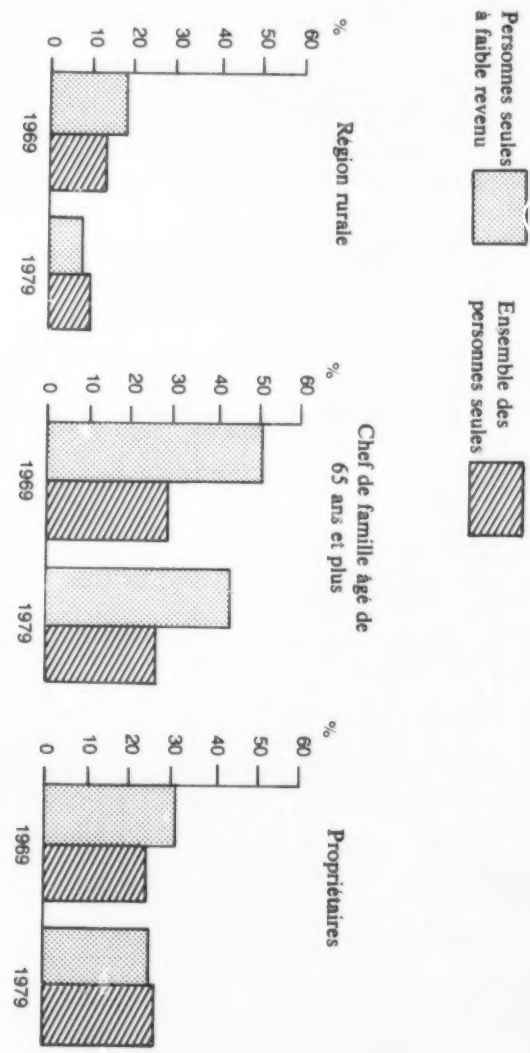
PROPORTION DE TOUTES LES PERSONNES SEULES SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES D'APRÈS LA DÉFINITION DE FAIBLE REVENU ÉTABLIE PAR STATISTIQUE CANADA



Source: Voir tableau 5

GRAPHIQUE 4

ÉVOLUTION PROPORTIONNELLE DE LA PAUVRETÉ PARMI LES PERSONNES SEULES À FAIBLE REVENU ET PARMI L'ENSEMBLE DES PERSONNES SEULES PRÉSENTANT CERTAINES CARACTÉRISTIQUES, D'APRÈS LA DÉFINITION DE LA PAUVRETÉ ÉTABLIE PAR STATISTIQUE CANADA, 1969 À 1979



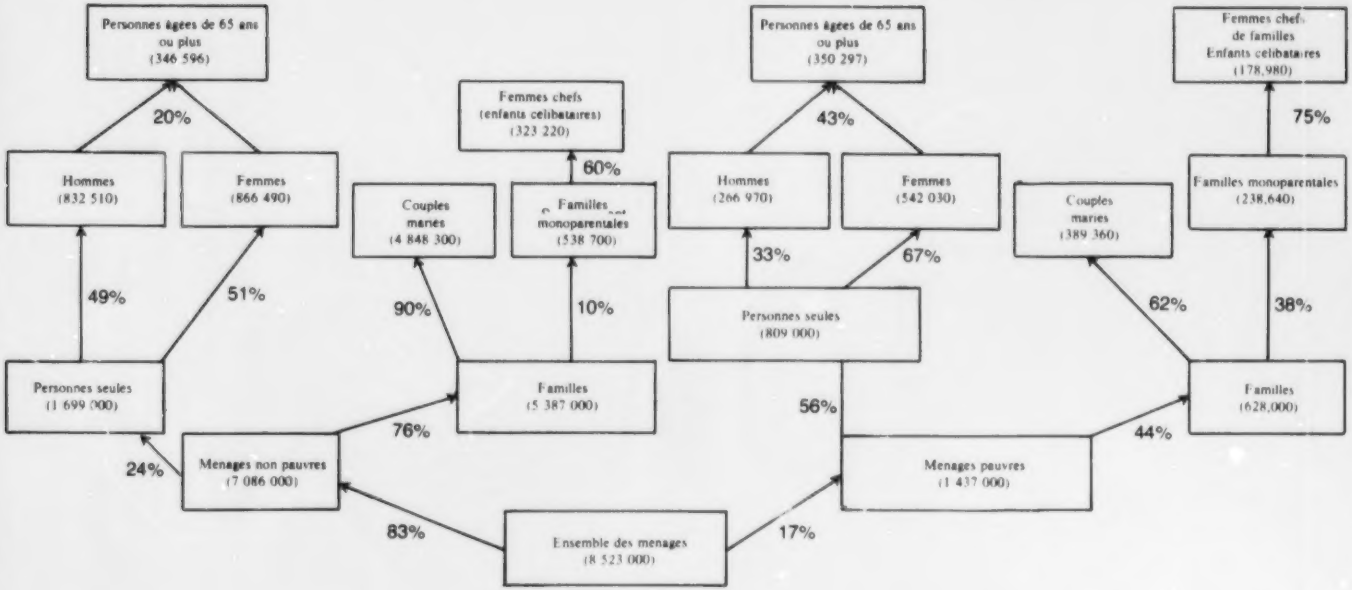
Source: Voir tableau 5

constate que le pourcentage des propriétaires au sein de la population totale des personnes seules a augmenté légèrement (5%), mais que leur proportion parmi les ménages à faible revenu a diminué de 17 pour cent.

Malgré ces changements, à l'instar de 1969, la pauvreté parmi les personnes seules est encore associée de très près aux personnes âgées à la retraite (et surtout aux femmes), aux citadins et aux locataires.

GRAPHIQUE 5

ANALYSE DES MÉNAGES CANADIENS, D'APRÈS LA DÉFINITION DE LA PAUVRETÉ ÉTABLIE PAR STATISTIQUE CANADA, 1979



Source: Voir tableaux 4 et 5, ménages monoparentaux dont le chef est une femme. Estimations de l'auteur fondées sur les seuils de pauvreté du CCDS et ajustées d'après la définition de la pauvreté de Statistique Canada. Les pourcentages et les totaux ont été arrondis.

TABLEAU 6

POURCENTAGE DES FAMILLES À FAIBLE REVENU ET DES PERSONNES SEULES PRÉSENTANT UNE CARACTÉRISTIQUE DONNÉE, ET COMPARAISON AVEC L'ENSEMBLE DES FAMILLES ET DES PERSONNES SEULES, 1979, SELON LA DÉFINITION RÉVISÉE DU FAIBLE REVENU ÉTABLIE PAR LE CCDS

CARACTÉRISTIQUES	Familles			Personnes seules		
	Probabilité de faible revenu	Familles à faible revenu	Ensemble des familles	Probabilité de faible revenu	Familles à faible revenu	Ensemble des familles
Total des familles et de personnes seules		1 307 milliers	6 015 milliers		1 034 milliers	2 508 milliers
		%			%	
Canada	21,7	100,0	100,0	41,2	100,0	100,0
Selon la taille de la catégorie d'habitat						
100 000 et plus	17,2	41,4	52,3	36,7	53,1	29,7
30 000 - 99 999	21,9	11,4	11,3	44,7	14,2	13,1
15 000 - 29 999	24,0	7,1	6,4	47,5	7,8	6,8
1 000 - 14 999	24,1	12,2	11,0	51,6	13,5	10,8
Régions rurales	32,2	27,9	18,9	48,8	11,5	9,7
Selon l'âge du chef						
24 ans et moins	27,6	7,4	5,8	37,3	19,4	21,5
25 à 34 ans	18,7	22,3	26,0	17,0	8,5	20,6
35 à 44 ans	18,3	18,5	22,0	22,5	4,7	8,7
45 à 54 ans	14,5	12,7	19,1	33,6	7,2	8,8
55 à 64 ans	19,5	13,0	14,5	44,6	13,6	12,6
65 ans et plus	45,2	26,2	12,6	69,1	46,6	27,8
Selon le statut professionnel du chef						
Actif	14,4	53,1	80,2	18,9	27,7	60,3
Inactif	51,5	46,9	19,8	75,3	72,3	39,7
Selon le nombre de personnes gagnant un revenu						
Aucune	75,0	35,1	10,2	78,4	65,5	34,5
Une personne	28,6	42,6	32,1	21,7	34,5	65,5
Deux personnes	9,4	18,2	42,4			
Trois personnes ou plus	5,8	4,1	15,3			
Selon le type de famille						
Couples mariés sans enfant	24,3	31,3	28,0			
Couples mariés avec enfants de moins de 18 ans	16,9	39,3	50,5			
Familles monoparentales (hommes) avec enfants de moins de 18 ans	19,0	0,8	0,9			
Familles monoparentales (femmes) avec enfants de moins de 18 ans	66,0	16,6	5,5			
Autres	17,3	12,1	15,2			

Source: Données non publiées fournies par Santé et Bien-être social Canada et recueillies par Statistique Canada dans *Enquête sur les finances des consommateurs* parue en 1980 et qui portait sur le revenu des familles en 1979.

Comparaison entre les populations pauvres et non pauvres

Les tableaux n° 4 et n° 5 ainsi que les graphiques nos 1, 2 et 3 que nous venons de voir permettent maintenant de comparer les caractéristiques des populations pauvres et non pauvres d'après la définition de la pauvreté qu'utilise Statistique Canada. Le graphique n° 5 schématise certains rapports qui existent entre les ménages pauvres et les ménages non pauvres pour l'année 1979.

On voit ici que pour la population des ménages pauvres, ceux dont le chef est une personne seule prédominent légèrement (56%); cependant, ils ne représentent qu'à peu près le quart de tous les ménages non pauvres. La pauvreté est donc plus facilement identifiable aux personnes seules qu'aux familles. Lorsqu'on regarde encore ce graphique, on remarque que les familles monoparentales ne représentent que 10 pour cent des familles non pauvres, mais 38 pour cent de toutes les familles pauvres. Si l'on se penche encore plus attentivement sur la catégorie des familles monoparentales et selon qu'on les subdivise en familles dont le chef est une femme avec des enfants célibataires, on voit que 75 pour cent de toutes les familles monoparentales pauvres ont une femme pour chef, en comparaison avec 60 pour cent de toutes les familles monoparentales qui ne sont pas pauvres.

L'analyse, selon le sexe des personnes seules, illustre aussi un modèle bien défini entre les pauvres et les non pauvres. Les non pauvres sont répartis presque également entre hommes et femmes, alors que les femmes constituent les deux tiers des ménages pauvres. Si l'on examine plus avant la catégorie des ménages pauvres et non pauvres constitués de personnes seules, on remarque que deux fois plus de pauvres ont plus de 65 ans.

En résumé, une comparaison générale des ménages pauvres et des ménages non pauvres indique que les ménages pauvres sont davantage composés de personnes seules, de femmes, de personnes âgées et de familles monoparentales dont le chef est une femme.

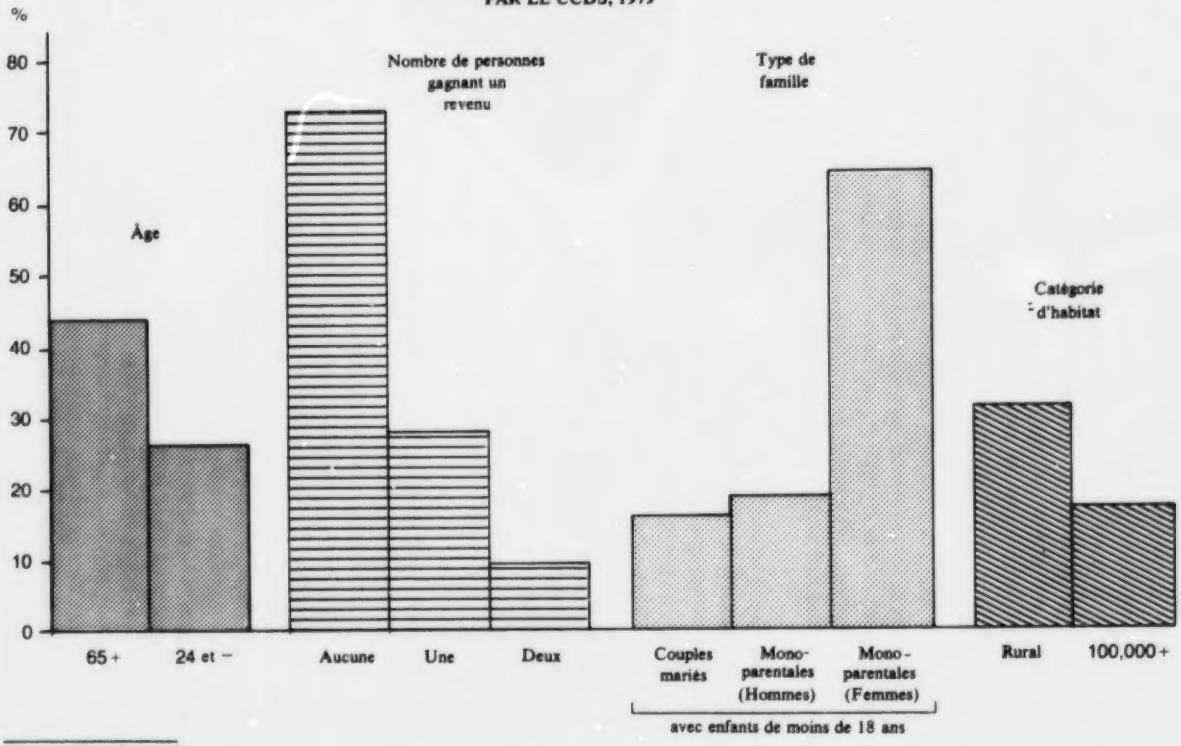
Comparaison des ménages pauvres constitués de personnes seules et des familles pauvres

Comme on l'a vu dans les tableaux précédents, l'incidence de la pauvreté en 1979 était trois fois plus élevée parmi les personnes seules (32,3%) que parmi les familles (10,4%). La situation a empiré depuis 1969 alors que le taux n'etait que deux fois plus élevé (35,7% et 17,4%). En 1969, les personnes seules constituaient seulement 41 pour cent de l'ensemble des ménages pauvres, mais en 1979, ce chiffre avait grimpé à 56 pour cent.

Il y a d'autres différences entre les personnes seules et les familles à faible revenu. Par rapport aux familles, le nombre de ménages pauvres constitués de personnes seules est moins élevé dans les provinces de l'Atlantique, mais plus élevé en Colombie-Britannique; il est plus faible dans les régions rurales; il est deux fois plus élevé parmi les moins de 24 ans et les plus de 65 ans; un très grand nombre ne fait pas partie de la population active; il y a deux fois plus de femmes chefs de famille, et beaucoup plus de locataires. En général, ces chiffres plus ou moins élevés reflètent cependant les caractéristiques de l'ensemble des personnes seules et des familles. À titre d'exemple, le pourcentage de toutes les personnes seules qui vivent dans les provinces de l'Atlantique et qui sont propriétaires d'une maison est plus faible que celui des familles, alors qu'il est beaucoup plus élevé dans le cas des personnes âgées de 70 ans et

GRAPHIQUE 6

PROBABILITÉ DE FAIBLE REVENU DES FAMILLES PRÉSENTANT UNE CARACTÉRISTIQUE DONNÉE, D'APRÈS LA DÉFINITION RÉVISÉE DE FAIBLE REVENU ÉTABLIE PAR LE CCDS, 1979



Source: Voir tableau 6.

plus. Par conséquent, on peut s'attendre à certaines différences entre les familles pauvres et les ménages pauvres constitués de personnes seules.

Composition de la pauvreté en 1979 selon la définition du CCDS

On a pu faire des analyses sommaires des ménages à faible revenu à l'aide des seuils de pauvreté révisés du CCDS. Le tableau n° 6 et les graphiques nos 6 et 7 présentent la répartition des faibles revenus selon certaines caractéristiques et donnent les taux d'incidence pour 1979.

Effectivement, une comparaison de ces résultats et des résultats précédents (d'après la définition de faible revenu établie par Statistique Canada) démontre la façon dont la population à faible revenu évolue quand le seuil de pauvreté établi auparavant est rehaussé en moyenne de 30 pour cent environ pour les personnes seules, et de 40 pour cent environ pour les familles. Ce tableau nous fournit une image approximative des "marginaux", c'est-à-dire les ménages qui se situent légèrement au-dessus du seuil de pauvreté utilisé par Statistique Canada. De plus, les données présentent une analyse un peu plus détaillée des familles autres que les couples traditionnels.

La différence la plus frappante entre les populations à faible revenu selon Statistique Canada et celles du CCDS est la prédominance des familles dans les données du CCDS. Alors que selon la définition de Statistique Canada les personnes seules constituaient 56 pour cent de tous les ménages pauvres, ce sont maintenant les familles qui affichent un pourcentage prédominant de 55 pour cent. Selon la définition du CCDS, le nombre de familles à faible revenu augmente de 108 pour cent, passant de 628 000 à 1 307 000, tandis que le nombre de personnes seules à faible revenu augmente de 28 pour cent, allant de 809 000 à 1 034 000.

La principale différence entre la définition de Statistique Canada et celle du CCDS (ou entre les pauvres et les marginaux) tient à la composition des familles à faible revenu, et non le nombre des personnes seules. Alors, quels sont les différents types de familles que l'on considère comme étant pauvres? On peut noter cinq différences à partir de la définition des familles à faible revenu établie par Statistique Canada.

Premièrement, il y a plus de familles qui habitent les régions rurales; leur proportion est passée d'un cinquième à un tiers de l'ensemble des familles à faible revenu. Deuxièmement, il y a plus de familles âgées; leur proportion est passée de 17,7 à 26,2 pour cent de l'ensemble des familles à faible revenu. Et l'incidence de pauvreté triple dans le cas des familles dont le chef est âgé de 65 ans ou plus, passant de 15 à 45 pour cent. Troisièmement, et cet élément est étroitement relié au deuxième point, le pourcentage des couples mariés sans enfants a augmenté de 23 à 31 pour cent de toutes les familles à faible revenu. Quatrièmement, un plus grand nombre de familles à faible revenu ont maintenant un chef qui fait partie de la population active (soit une augmentation de 50,5% à 53,1%) et, bien que cet élément ne figure pas comme tel au tableau, 58 pour cent des chefs de famille qui faisaient partie de la population active ont travaillé de 50 à 52 semaines par année, et 10 pour cent d'entre eux travaillaient de 40 à 49 semaines. Un emploi à plein temps ne saurait donc être une garantie à l'encontre d'un statut de pauvreté. Enfin, on remarque un nombre considérablement plus élevé de familles composées de deux personnes ou plus qui touchent un revenu, (soit une augmentation de 15,9% à 22,3%), et une diminution du pourcentage des familles à faible

revenu où l'on ne gagne pas un revenu.

Bref, les types de familles à faible revenu mis en évidence par le CCDS sont les suivants : les couples âgés sans enfants qui dépendent principalement des pensions du gouvernement; les familles de pauvres salariés dont le chef et d'autres membres font partie de la population active, surtout dans les petites villes et dans les fermes.

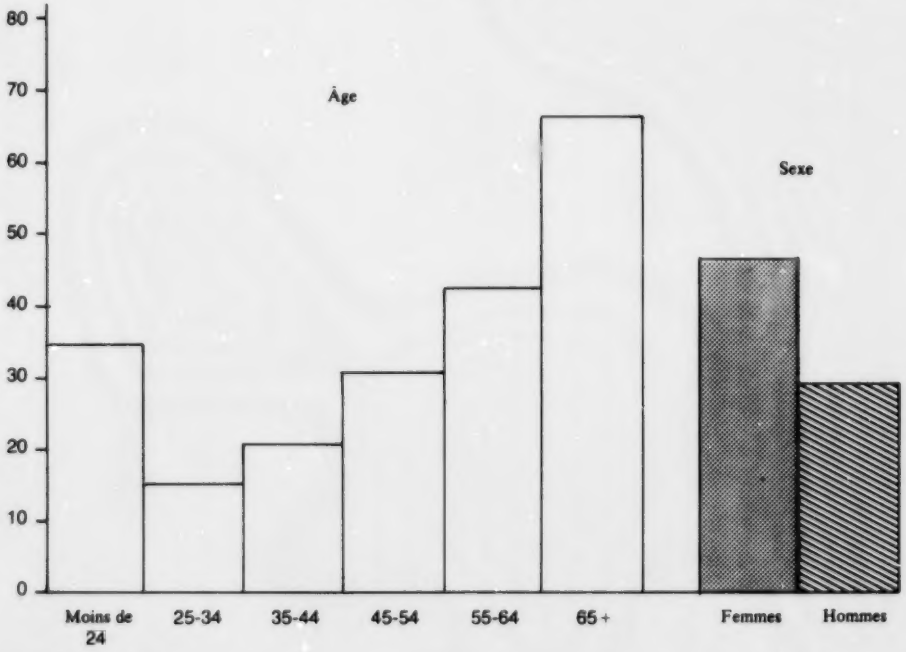
Les graphiques n° 6 et n° 7 illustrent la probabilité d'un faible revenu selon certaines caractéristiques. Le trait le plus frappant du graphique n° 6 est l'incidence de la pauvreté dans les familles monoparentales dont le chef est une femme, et qui comptent des enfants de moins de 18 ans; ces familles ont deux chances sur trois d'être pauvres et elles ne représentent que 5,5 pour cent de l'ensemble des familles canadiennes, mais 16,6 pour cent de toutes les familles pauvres.

Le fait pour une famille de n'avoir aucun membre gagnant un revenu est presque une assurance de pauvreté (une probabilité de 75%), ce qui prouve que la majorité des programmes gouvernementaux de soutient du revenu (de même que les caisses de retraite privées) laissent les familles au-dessous du seuil de pauvreté. Le graphique n° 6 illustre également une probabilité plus élevée si le chef de famille a plus de 65 ans (45,2%), ou si la famille habite une région rurale (32,3%).

Le graphique n° 7 illustre l'incidence de pauvreté parmi les personnes seules selon l'âge et le sexe. Là encore, tout comme dans le cas des familles, les personnes âgées sont très souvent pauvres (69,1%). En fait, ce graphique indique une augmentation de l'incidence de la pauvreté proportionnelle à celle de l'âge, et indique également une probabilité de pauvreté plus grande lorsque la personne seule est une femme (48,9%).

GRAPHIQUE 7

PROBABILITÉ DE FAIBLE REVENU DES PERSONNES SEULES PRÉSENTANT UNE CARACTÉRISTIQUE DONNÉE, D'APRÈS LA DÉFINITION RÉVISÉE DE FAIBLE REVENU ÉTABLIE PAR LE CCDS, 1979



Source: Voir Tableau 6

CHAPITRE 3

LES MARGINAUX

Comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre premier, il peut être trompeur d'utiliser un seuil de revenu absolu pour distinguer les pauvres des non pauvres. Toute définition de la pauvreté qui utilise le revenu relatif ou des comparaisons de niveaux de vie (Statistique Canada, le CCDS, le "Metro Toronto Social Planning Council") comporte un problème : le fait qu'un seuil absolu ne tient pas compte de certains ménages situés légèrement au-dessus du seuil. Ces ménages ne sont pas beaucoup plus à l'aise que ceux que l'on considère "pauvres" et qui, pourtant, sont plus habilités à recevoir une aide.

Si la répartition des revenus ajustés selon la taille de la famille au Canada identifie clairement deux groupes, c'est-à-dire ceux dont les revenus sont faibles et ceux dont les revenus sont élevés, alors un seuil absolu séparerait les pauvres et les non pauvres. Un tel modèle de distribution du revenu reflèterait une société à deux couches, ou deux segments identifiables, et une aide adéquate pourrait alors être acheminée au segment à faible revenu. Les ménages situés au-dessus de ce seuil de revenu feraient tous nettement partie d'un groupe identifiable au revenu plus élevé. Ceci ne signifie pas nécessairement qu'un plus grand souci de réduire la pauvreté se manifesterait, mais simplement qu'on s'entendrait à désigner ce qui constitue la pauvreté, et ceux qui sont pauvres.

Au Canada, en général, une telle dualité n'existe pas (il est à noter, toutefois, que les personnes âgées et les autochtones ont tendance à former des groupes à faible revenu très identifiables, et les revenus des ménages canadiens possèdent une distribution statistique "normale", les ménages étant répartis sur une gamme de revenus.) Les conséquences d'un tel modèle de répartition du revenu par rapport à la définition de la pauvreté seront examinées en détail au chapitre 4. Le présent chapitre, quant à lui, traite précisément de la répartition des données relatives au revenu ajusté.

La répartition du revenu selon la taille des familles

Les graphiques nos 9 à 13 illustrent la répartition du revenu au Canada après un ajustement selon la taille de la famille. Le graphique n° 8 présente les données pour l'ensemble des familles, sans ajustement. Chaque graphique donne les chiffres correspondant au revenu médian et moyen actuellement en vigueur pour les familles d'une taille donnée, de même que le seuil de pauvreté révisé du CCDS et celui de Statistique Canada après un ajustement, dans les deux cas, à la taille appropriée de la famille. Les seuils de revenu supérieurs des trois

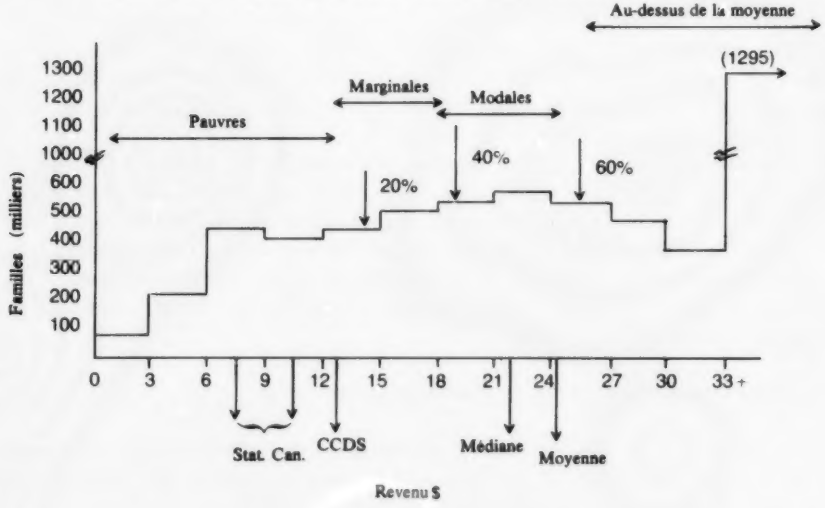
quintiles inférieurs sont également indiqués. En dernier lieu, pour fins de discussion seulement, les différents segments ont été étiquetés "pauvres", "marginaux", "modaux" et "au-dessus de la moyenne". Je suggère à titre de paramètre qu'on définisse les marginaux comme ceux dont le revenu se trouve entre celui des pauvres (d'après la définition du CCDS) et celui du groupe modal. Pour la majorité des familles, cette tranche se situe à l'intérieur du deuxième quintile qui comprend le segment inférieur de 20 à 40 pour cent de tous les ménages d'une taille donnée. Nous examinerons cette question plus en détails au chapitre suivant.

La répartition du revenu parmi l'ensemble des familles dans le graphique n° 8 augmente de façon assez uniforme jusqu'au niveau de revenu médian de 22 000 $ environ, puis, s'estompe ensuite à nouveau. Le segment qui représente le niveau de revenu de 33 000 $ et plus est artificiellement élevé dans ce graphique parce qu'un grand nombre de revenus plus élevés sont regroupés à ce niveau. Si l'échelle horizontale du revenu était prolongée vers la droite par tranches de 3 000 $, l'estompement mentionné ci-dessus serait évident.

La famille canadienne type en termes de revenu se situe dans la tranche de revenu appelée "modale". Ce segment, compris entre 18 000 $ et 24 000 $, représente la taille du revenu le plus fréquemment relevé (près de 1 200 000 familles), et comprend la famille au revenu médian (et presque moyen). En termes de revenu relatif, ce segment serait utilisé pour établir des comparaisons de moyenne ou de type avec les familles ayant des revenus plus élevés ou plus faibles.

GRAPHIQUE 8

RÉPARTITION DU REVENU POUR L'ENSEMBLE DES FAMILLES, 1979

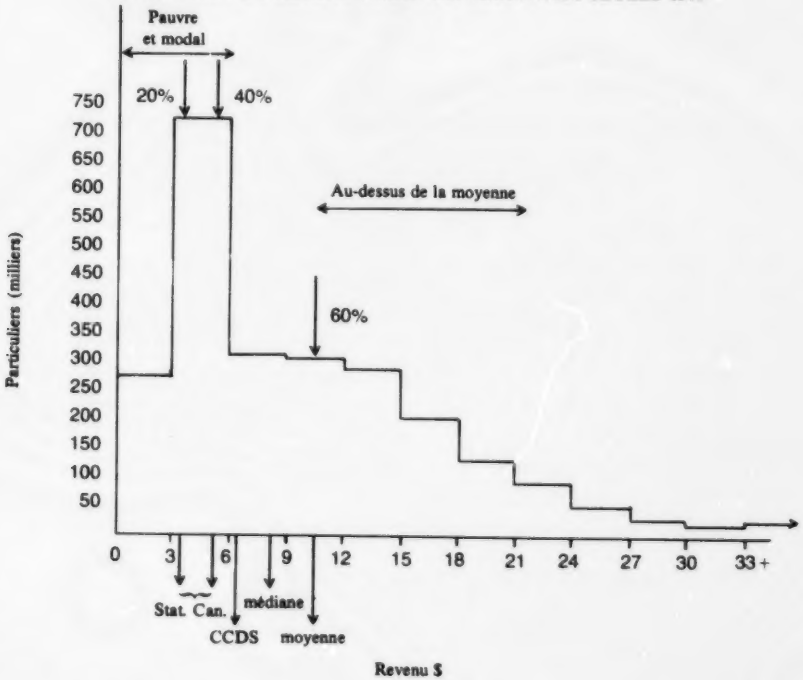


Le graphique n° 9 représente la répartition du revenu des personnes seules. La forte concentration de personnes qui se trouvent sous le seuil de pauvreté du CCDS reflète tout simplement le fait que 28 pour cent de l'ensemble des personnes seules ont plus de 65 ans et que 47 pour cent d'entre elles sont pauvres. Contrairement aux familles, il n'y a pas de segment de revenu-type nettement défini pour fins de comparaison, puisque ce segment varie selon la mesure utilisée. Le revenu le plus souvent observé se situe entre 3 000 $ et 6 000 $, ce qui comprend les seuils de Statistique Canada; ce niveau est complètement sous le seuil du CCDS, et s'élève à peine au-dessus du seuil de 40 pour cent. Cependant, le revenu médian se situe à 2 000 $ au-dessus de la limite supérieure de ce segment, et le revenu moyen des personnes seules se situe à plus de 4 000 $ au-dessus de cette même ligne. Il a été impossible d'identifier un segment marginal parce qu'il y a correspondance entre le segment modal et le segment pauvre.

Il est déplorable de constater que les personnes seules sont typiquement des personnes âgées et pauvres, ce qui fait que la comparaison de leur situation avec celle des autres personnes âgées n'est pas tellement défavorable, puisque ce groupe est entouré de personnes âgées vivant dans la pauvreté. Néanmoins, si l'on compare le revenu des familles canadiennes situées à proximité des personnes âgées (ce revenu moyen varie entre 18 000 $ et 24 000 $), le tableau est inquiétant; il faut également se rappeler que 75 pour cent des personnes seules à faible revenu sont des locataires.

GRAPHIQUE 9

RÉPARTITION DU REVENU PARMI LES PERSONNES SEULES 1979

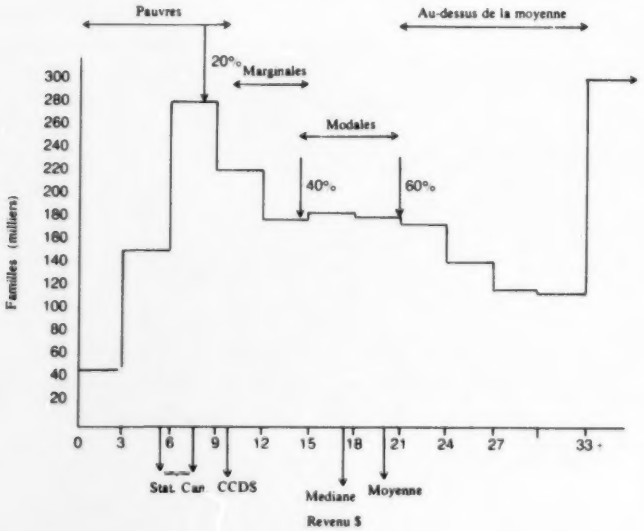


Le graphique n° 10 représente la répartition du revenu pour les familles composées de deux personnes. À l'exception d'une forte concentration de couples âgés qui vivent de pensions du gouvernement leur rapportant un revenu variant entre 6 000 $ et 9 000 $, la répartition ressemble à celle de l'ensemble des familles présentées dans le graphique n° 8. Le groupe très visible des couples âgés situés dans ce segment inférieur mis à part, on retrouve un segment-type de personnes "non âgées" dont le revenu se situe dans la tranche de 15 000 $ à 21 000 $ située au-dessus de tous les seuils de pauvreté et comprenant les revenus médians et moyens.

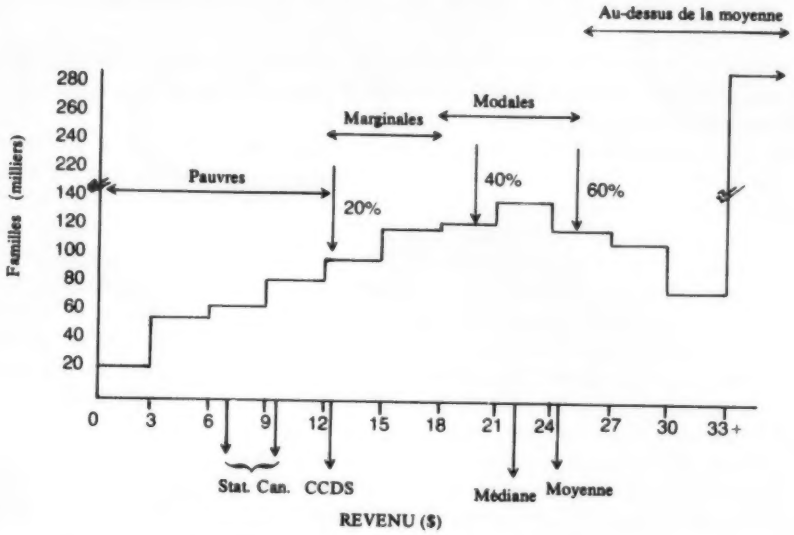
Le graphique n° 11 dégage les données relatives à la répartition de la famille canadienne moyenne d'aujourd'hui (composée de trois personnes). Les indices de la tranche de revenu modal, médian et moyen ressemblent à ceux de l'ensemble des familles que l'on trouvait au graphique n° 8. Les graphiques nos 12 et 13 présentent les données relatives à la répartition du revenu des familles composées de quatre, et de cinq personnes et plus. Ces deux chiffres illustrent des situations relativement identiques, avec des familles-types bien identifiables dont les revenus les plus fréquemment observés se situent entre 18 000 $ et 24 000 $. Il est intéressant de noter cependant que les revenus médians et moyens ont augmenté considérablement selon la taille de la famille, de telle sorte que le groupe modal n'inclut plus la famille à revenu moyen, et comprend tout juste la famille médiane. Lorsqu'on atteint les familles de quatre et de cinq personnes et plus, le seuil de revenu de 40 pour cent d'entre elles a atteint près de 24 000 $ et englobe toutes les familles-types ou modales. Cette situation diffère radicalement de celles des familles ayant deux et trois personnes, où le seuil de 40 pour cent correspond plus nettement à une population dont le revenu est sous-modal ou marginal. Pour les familles constituées de quatre ou de cinq personnes, il est plus difficile d'identifier un segment marginal situé entre le groupe pauvre et le groupe modal.

GRAPHIQUE 10

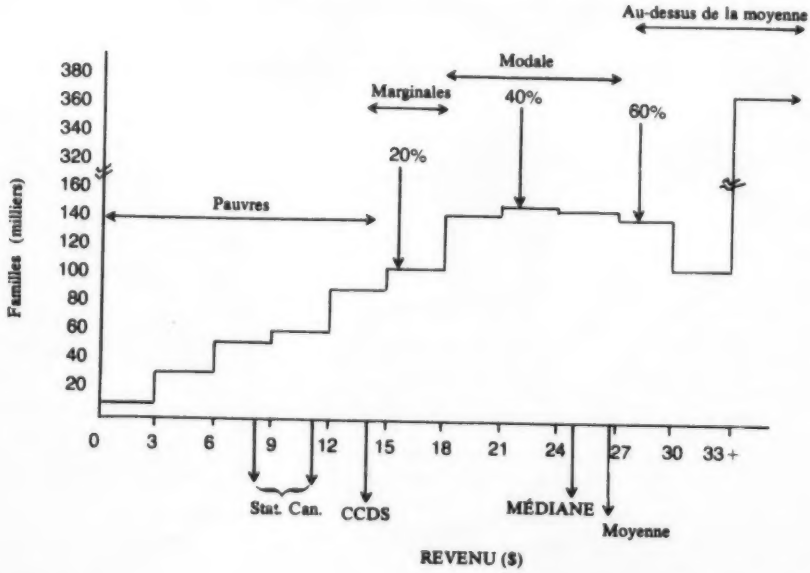
RÉPARTITION DU REVENU PARMI LES FAMILLES DE DEUX PERSONNES, 1979



GRAPHIQUE 11
RÉPARTITION DU REVENU PARMI LES FAMILLES DE TROIS PERSONNES, 1979



GRAPHIQUE 12
RÉPARTITION DU REVENU PARMI LES FAMILLES DE QUATRE PERSONNES, 1979



Le nombre de marginaux

Les données relatives à la répartition du revenu ci-dessus commencent à donner une image assez précise des marginaux, c'est-à-dire du groupe qui n'est pas officiellement pauvre mais qui ne fait pas non plus partie du groupe-type ou modal. En utilisant une méthode différente de celle de la répartition du revenu adoptée ci-dessus, nous pouvons estimer le nombre de marginaux au Canada.

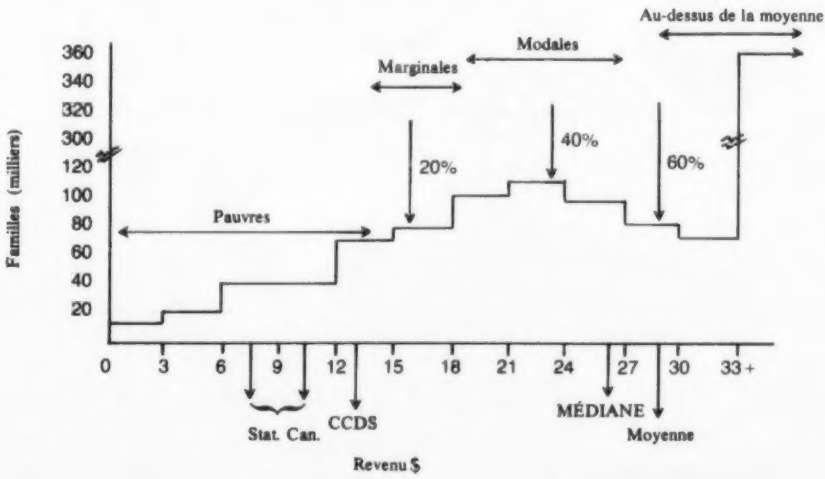
Il s'agit d'augmenter arbitrairement les seuils de faible revenu établis par Statistique Canada de 10 pour cent puis de 20 pour cent pour chaque taille de ménage, puis de calculer le nombre de ménages contenus dans ce segment marginal élargi. Si l'on veut se représenter visuellement le résultat pour les graphiques nos 8 à 13, nous devons déplacer le seuil de pauvreté de Statistique Canada vers la droite. Dans le cas d'une famille de trois personnes (graphique n° 11), le seuil de Statistique Canada pour 1979 fixé à 9 775 $ est d'abord augmenté de 10 pour cent pour atteindre 10 752 $ et ensuite de 20 pour cent pour atteindre 11 730 $. Comme on peut le voir dans ce graphique, un nombre considérable de ménages se trouvent dans cette tranche de revenu, et ils sont tous relativement inférieurs au groupe modal.

Il faudrait également noter qu'une augmentation de 10 pour cent des revenus relatifs au seuil de pauvreté ne correspond qu'à 0 88 cents par jour par personne, ce qui équivaut aujourd'hui, dans la plupart des villes, au coût d'un aller simple à bord du réseau de transport en commun. Une augmentation de 20 pour cent des revenus correspondant au seil de pauvreté représente la somme de 1,76 $ par jour par personne, c'est-à-dire le coût d'un aller-retour.

En réalité, les niveaux n'augmentent pas de façon bien significative. Il serait difficile de soutenir que le coût d'un aller-retour à bord du réseau de transports en commun suffirait à marquer une différence visible dans le niveau de vie des pauvres et des marginaux. Pourtant, les seuils de pauvreté absolus font justement cette distinction parce que, selon Statistique Canada, les familles urbaines constituées de trois personnes qui touchent un revenu inférieur

GRAPHIQUE 13

RÉPARTITION DU REVENU PARMI LES FAMILLES DE CINQ PERSONNES ET PLUS, 1979



à 9 775 $ sont considérées comme ayant un faible revenu, (c'est-à-dire qu'elles sont pauvres), et celles dont le revenu est supérieur à ce chiffre ne le sont pas.

Combien de ménages se situent immédiatement au-dessus des seuils de pauvreté? Une hausse des seuils de pauvreté de Statistique Canada de l'ordre de 10 pour cent entraine une augmentation du nombre de ménages à faible revenu de l'ordre de 22 pour cent. Si l'on ajoutait ce nombre aux familles pauvres actuelles le nombre total de ménages pauvres passerait de 628 000 à 768 000 (en laissant de côté la population du lieu de résidence). Une augmentation de l'ordre de 20 pour cent des seuils de pauvreté entraine une hausse de 47 pour cent du nombre de familles pauvres ou marginales qui passe alors à 922 000.

Une augmentation de 10 pour cent des seuils de pauvreté relatifs aux personnes seules produit une hausse de 11 pour cent du nombre de ménages pauvres ou marginaux qui passe de 809 000 à 901 000. Une augmentation de 20 pour cent des seuils produit un accroissement de 20,5 de leur nombre, laissant 975 000 personnes seules dans la pauvreté ou presque.

À cause de la nature de la répartition du revenu présentée dans les graphiques nos 8 à 13, une hausse minime des seuils de pauvreté produit une incidence encore plus grande sur les familes que sur les personnes seules. Un nombre beaucoup plus grand de personnes seules sont déjà considérées pauvres avant même que les seuils ne soient modifiés.

PARTIE II

DÉFINITIONS ET QUESTIONS À RÉGLER

CHAPITRE 4

QUESTIONS PRÉALABLES À UNE DÉFINITION DE LA PAUVRETÉ

On dit que l'argent ne fait pas le bonheur; si l'on croit ce dicton, on peut également ajouter que manquer d'argent n'apporte pas nécessairement le bonheur non plus. Le niveau de revenu ne peut à lui seul définir la pauvreté. Le Groupe de travail du CCDS sur la sécurité sociale en 1973 a reconnu ce fait quand il a établi trois autres objectifs, outre un revenu approprié afin d'assurer de saines pratiques de développement social et une politique de sécurité sociale adéquate. Il s'agit de l'égalité des chances en vue de l'amélioration de la qualité de vie, un choix quant au travail et un plus grand contrôle sur la prise de décision.

On ne peut contester le fait que, si l'on veut poser un jugement aux fins de comparaison, soit dans le temps, soit d'un pays à l'autre, sur l'amélioration du bien-être d'un groupe, il faut prendre en considération des facteurs autres que celui du revenu. Les revenus plus élevés atteints par les couches les plus pauvres d'une population doivent être évalués en regard des variations dans son état de santé, son accès au logement, sa liberté de choix, du degré de contrôle sur sa destinée, et ainsi de suite. Si des revenus plus élevés sont atteints au prix d'une augmentation des risques pour la santé, d'un logement plus dispendieux, de limites dans le choix d'un emploi et d'une liberté de mouvement plus restreinte, alors il faut se demander si la pauvreté a réellement été réduite, ou si le bien-être a augmenté.

Quand on dit qu'il faut considérer d'autres variables que le seul niveau de revenu pour déterminer qui est pauvre, on pense au fait qu'on doit ajuster le revenu pour tenir compte des circonstances variées et des besoins différents.

Par exemple, un ménage de trois personnes a en principe besoin de plus d'argent pour vivre que deux individus; une famille qui vit en milieu urbain a besoin de plus d'argent qu'une autre qui vit en milieu rural; une famille qui a des besoins de santé spéciaux exige un revenu plus élevé qu'une famille en parfaite santé. En fait, il est impossible de déterminer ce qu'est un "revenu faible" sans tenir compte des besoins au niveau des dépenses; ce qui constitue un revenu faible pour un ménage ne s'applique pas nécessairement à un autre. On n'ajuste pas les seuils de pauvreté en fonction des circonstances : pour cette raison, plusieurs croient que les simples seuils de revenu ne suffisent pas à mesurer l'insuffisance de ce revenu.

Une seule mesure de pauvreté, fondée uniquement sur le niveau de revenu, s'appliquerait facilement à une population homogène de ménages dont les circonstances et les besoins ne différeraient qu'en termes de revenu; mais si la taille de la famille, l'accession à la propriété, la richesse personnelle, des services dispensés par l'État, la production domestique des denrées alimentaires, les perspectives d'augmentation du revenu et les niveaux de vie varient

sensiblement dans tout le Canada, une norme nationale fondée sur une simple mesure du revenu présentera sûrement des problèmes. Par exemple, deux ménages touchant des revenus faibles identiques n'auront pas les mêmes occasions d'adopter des niveaux de vie identiques si une famille possède son logis et peut recevoir des services de santé gratuits et l'autre non.

Au départ, les définitions et les mesures de la pauvreté doivent répondre à trois questions fondamentales, et la façon de s'y prendre déterminera en dernier ressort le nombre de Canadiens qui seront définis comme étant pauvres.

La *première* question porte sur le choix des ajustements aux circonstances : quels sont-ils, et combien en faudra-t-il? Les mesures de pauvreté utilisées à l'heure actuelle ne prennent en considération que le niveau de revenu, la taille de l'unité familiale et la catégorie d'habitat (rural ou urbain).

La *deuxième* question porte sur le choix des valeurs compensatoires à donner aux ajustements choisis. À quel niveau supérieur ou inférieur, le revenu d'un ménage doit-il se situer pour englober : l'accession à la propriété, le fait de vivre dans une région rurale, d'élever trois enfants, d'être handicapé, d'avoir accès à des soins de santé gratuits, de posséder un certain capital ou d'être propriétaire d'un hectare de terrain? De toute évidence, le taux d'ajustement que nous appliquerons aux niveaux de revenu pour tenir compte de différentes circonstances déterminera le nombre de ménages dits "pauvres".

La *troisième* et la plus épineuse des questions doit être résolue avant de choisir les ajustements et de déterminer leurs valeurs. À quel niveau de revenu de base un ménage n'est-il plus dans le besoin ou pauvre, après avoir pris en considération toutes les circonstances? Un ménage pourra juger un niveau de revenu comme étant élémentaire (pauvre), alors qu'un autre ménage placé dans des circonstances semblables estimera qu'il est supérieur ou inférieur à un niveau de revenu de base. Enfin, une question connexe consiste à savoir si un seuil de revenu simple et absolu peut définir la "pauvreté" de façon précise.

Néanmoins, tout en reconnaissant que le bien-être comporte de nombreuses dimensions, tout comme la pauvreté, il demeure vrai malgré tout que dans une société industrialisée, un certain niveau de revenu (ajusté à chaque situation) est indispensable à la réalisation d'un état de bien-être fondamental. La question que nous voulons approfondir porte sur la façon de définir ce niveau de revenu élémentaire, pour ensuite s'attaquer à la façon de le transformer en une mesure qui soit fonctionnelle, qui reçoive un accueil favorable.

Ce qui suit est une brève analyse de certaines questions et de divers problèmes qui surgissent le plus souvent lorsqu'il s'agit de définir et de mesurer la pauvreté. Il n'est pas question ici de résoudre ces difficultés, mais bien de les illuminer, et d'esquisser une solution.

Définir le niveau de revenu de base

Comme nous l'avons déjà mentionné, une définition de la pauvreté fondée sur le revenu doit d'abord s'attaquer à trois problèmes : le niveau de revenu de base établi comme seuil de pauvreté, les différents ajustements affectant ce niveau de revenu en fonction de la situation des ménages et de la valeur monétaire qui s'y rattache.

Nous avons également vu au premier chapitre qu'il existe deux méthodes pour déterminer le niveau de revenu de base : l'approche budgétaire et la méthode de comparaison du revenu relatif. L'approche budgétaire comporte deux possibilités, soit de définir un niveau de

subsistance assez bas centré sur la survie physique, ou d'employer une mesure qui assure un budget minimal qui soit socialement acceptable. Cette seconde possibilité, qui est l'approche adoptée par Statistique Canada et par le "Metro Toronto Social Planning Council", comprend aussi un élément de revenu relatif ou de dépenses relatives. Le budget minimal, au plan social, ne peut être déterminé qu'en tenant compte du niveau de vie de tous les Canadiens. Un budget minimal au plan social pour le Sahara africain ne le serait pas pour le Canada, bien qu'il puisse peut-être assurer la survie au pays.

L'approche fondée sur le revenu relatif, telle qu'adoptée par le CCDS, ne s'intéresse pas au niveau budgétaire, mais définit tout simplement la pauvreté comme une carence par rapport au niveau de revenu courant. Tout ménage qui touche un revenu inférieur à la moitié du revenu moyen au Canada est considéré comme étant pauvre, quelque soit le niveau de cette moyenne.

Laquelle de ces deux approches est adéquate : celle qui est fondée sur le budget, ou celle qui est fondée sur le niveau relatif de revenu? Tout dépend si l'on considère que la pauvreté est une affaire d'équité ou de survie. Il est probable que la plupart des Canadiens adoptent ce dernier point de vue. Les images d'enfants nus mourant de faim dans quelque pays lointain incarnent la pauvreté pour la plupart d'entre nous. Bien qu'il y ait encore des enfants sous-alimentés, mal logés, mal vêtus au Canada, la chose ne saute pas aux yeux, et leur nombre a diminué avec le temps. Ceci a pour effet de réduire l'intérêt du public envers l'aspect survie de la pauvreté, même si la majorité des Canadiens sont émus par des tableaux de misère noire.

Lorsqu'on se tourne vers une approche fondée sur un revenu socialement acceptable ou relatif pour définir la pauvreté, le nombre de personnes qui y souscrivent diminue très rapidement. Essentiellement, ce n'est pas de dénuement abject dont il s'agit, mais d'équité et de répartition inégale des revenus. Pour plusieurs Canadiens, le fait qu'un budget de ménage ne comporte ni journaux, ni films, ni vacances annuelles, ni viande, ni fruits frais ni équipement sportif, ce fait donc n'entrerait pas dans leur définition de la pauvreté. Par conséquent, à mesure que le niveau de vie des Canadiens s'est accru et a profité à l'ensemble des ménages, il devient de plus en plus difficile de trouver un appui pour l'approche budgétaire fondée sur le revenu relatif ou sur un revenu socialement acceptable pour arriver à définir la pauvreté. Certains Canadiens sont choqués, par exemple, à la pensée que certaines familles qui bénéficient de l'assistance sociale possèdent un appareil de télévision!

Peut-être est-il temps de réévaluer la validité de l'approche fondée sur le revenu relatif comme élément de définition de la pauvreté. Il faudrait peut-être que ceux qui privilégient une répartition plus égale des revenus concentrent davantage leurs efforts sur les méthodes et les obstacles qui engendrent au départ une répartition inégale des revenus. Pourquoi cette inégalité? Peut-être qu'en essayant de consolider la thèse d'une répartition plus équitable du revenu par une sensibilisation du public à la pauvreté comme telle plutôt qu'à l'inéquité et au manque de pouvoir, de perspectives et de participation, on s'est buté à la pénible réalité que la plupart des Canadiens associe pauvreté et famine.

La discussion au sujet des seuils de pauvreté est fréquemment et inutilement embrouillée par le fait que la plupart des Canadiens pauvres vivent bien au-dessous du seuil de pauvreté. Comme le démontre le tableau n° 7, les familles qui reçoivent une aide sociale sont pauvres, à quelques exceptions près. Les seuils de pauvreté sont des interprétations hypothétiques et ne représentent pas des niveaux de revenu assurés à tous les ménages canadiens. Il ne suffit pas

de relever les seuils de pauvreté pour augmenter les revenus. Conséquemment, ceux qui trouvent les seuils actuels insuffisants parce qu'ils voient des ménages pauvres vivre dans une extrême privation doivent bien comprendre que ces familles ne se situent pas *au* seuil de pauvreté. La majorité des familles canadiennes pauvres sauteraient sur l'occasion de se trouver soit au seuil de pauvreté du CCDS, ou à celui établi par Statistique Canada.

Il ne faut donc pas que le débat sur le niveau du revenu de base soit faussé par le rapport actuel entre la pauvreté et les seuils de pauvreté. La plupart des familles à faible revenu au Canada sont présentement bien au-dessous du seuil de pauvreté et, comme première étape, il faudra augmenter les revenus et non relever les seuils de pauvreté. La question de savoir si les revenus de ces familles seraient adéquats selon le niveau "officiel" de Statistique Canada soulèverait encore des controverses, mais la discussion pourrait alors porter sur le rapport perceptible entre le revenu au seuil de pauvreté et le niveau de vie qu'il permet.

TABLEAU 7

COMPARAISON DES BÉNÉFICES DE L'ASSISTANCE SOCIALE
ET DES SEUILS DE PAUVRETÉ, 1979-1980
POUR LES FAMILLES DE QUATRE PERSONNES ($)

		Seuils de pauvreté 1		
		Statistique Canada		
Province	Assistance Sociale 2	Population supérieure à 500,000	rurale	CCDS
Terre-Neuve	7 200	11 600	8 500	12 100
I.P.É	6 900	11 600	8 500	12 100
Nouveau-Brunswick	6 700	11 600	8 500	12 100
Nouvelle-Écosse	6 400	11 600	8 500	12 100
Québec	7 200	11 600	8 500	12 100
Ontario	6 900	11 600	8 500	12 100
Manitoba	8 000	11 600	8 500	12 100
Saskatchewan	6 700	11 600	8 500	12 100
Alberta	10 500	11 600	8 500	12 100
C.B.	9 100	11 600	8 500	12 100
Moyenne 3	7 560	11 600	8 500	12 100

Nota: Tous les chiffres ont été arrondis aux cent dollars.
Source: Adapté de The Working Poor, David P. Ross, (Toronto : James Lorimer and Co., 1981) p. 58

1. Les seuils de pauvreté établis par Statistique Canada et par le CCDS sont ceux de 1979.
2. L'assistance sociale, ou le bien-être, est le niveau d'assistance disponible pour une famille de quatre personnes aux besoins "moyens", en plus des allocations provinciales et des allocations familiales du fédéral et le crédit d'impôt pour enfant calculés au début de 1980 (la famille de quatre personnes comprend deux adultes et deux enfants).
3. Les moyennes ne sont pas ajustées en fonction de la population.

Source: Adapté de *The Working Poor,* David P. Ross (Toronto : James Lorimer and Co., 1981) p. 58.

Ajuster le revenu aux différentes situations

Après être parvenu à une entente quant au niveau du revenu de base, il peut être nécessaire de l'ajuster d'après les situations géographiques qui affectent les niveaux de revenu ou d'après les différences régionales ou particulières en matière de besoins. La meilleure mesure de la pauvreté serait celle qui traiterait de façon égale tous les ménages vivant dans des circonstances identiques. En pratique, la chose est impossible puisqu'il faudrait des milliers de seuils de pauvreté à travers le pays afin de refléter toutes les situations possibles.

Des trois mesures nationales, les seuils du CCDS et du Sénat ajustent le niveau du revenu de base à la taille des familles seulement. Statistique Canada prévoit un ajustement selon la taille de la famille et la taille de l'agglomération. La critique la plus fréquemment dirigée envers l'approche actuelle du CCDS (et du Sénat) est qu'elle fait abstraction des différences géographiques dans les niveaux de revenu. En 1979, par exemple, le revenu familial moyen variait seulement de 18 000 $ dans l'Ile-du-Prince-Édouard à 26 000 $ en Colombie-Britannique, ce qui représente une différence de revenu moyen de 40 pour cent, différence que les seuils de pauvreté du CCDS ne reflètent pas. Est-ce une erreur?

Puis il y a des différences de revenu entre les régions rurales et urbaines, non seulement à l'intérieur de chaque province mais également d'une province à l'autre, ce qui complique la situation. En Colombie-Britannique, par exemple, le revenu familial moyen de 1979 était de 27 300 $ dans les régions métropolitaines (30 000 habitants et plus), mais de 25 300 $ seulement dans les régions non métropolitaines. Toutefois, le revenu familial moyen dans les régions non métropolitaines de la Colombie-Britannique dépassait de 15 pour cent le revenu moyen dans les régions métropolitaines des provinces de l'Atlantique. C'est donc dire que les ménages ruraux de la Colombie-Britannique étaient dans une meilleure position que les ménages urbains des provinces de l'Atlantique. On pourrait alor soutenir qu'une mesure plus complète de la pauvreté, fondée sur le revenu relatif ou sur des comparaisons de dépenses, devrait donc tenir compte des différences régionales et des différences d'habitat (rural ou urbain). Statistique Canada n'effectue que ce dernier ajustement.

D'autres éléments modifient le niveau de vie qu'un revenu de base donné peut assurer à un ménage. Une famille qui possède véritablement sa maison ne sera pas aussi pauvre qu'une famille qui loue son logis ou qui est grevée d'une hypothèque, même si les revenus, la taille de la famille, la catégorie d'habitat, etc., sont identiques. Une famille qui éprouve des besoins particuliers en matière de santé aura également un niveau de vie plus bas qu'une famille qui n'en a aucun, à revenu égal.

Il s'agit aussi de compenser pour les différences régionales et pour les différences d'habitat en ce qui touche la prestation de services gratuits ou subventionnés dans les domaines de l'enseignement, de la santé et des affaires sociales. Le mode de subvention et la quantité de services de garderies varient sensiblement d'une province à l'autre. Trois provinces exigent des primes pour la prestation de soins médicaux. Les étudiants des régions rurales doivent ordinairement se déplacer vers les villes à la fin de leur cours secondaire s'ils veulent poursuivre leurs études, tandis que les citadins peuvent demeurer à la maison et ainsi épargner des frais de logement, et ainsi de suite. Un autre ajustement à considérer est celui de la production domestique des denrées alimentaires. Les cultivateurs et les pêcheurs ont-ils besoin d'un revenu aussi élevé que les citadins pour maintenir un niveau de vie donné? Une

autre situation variable est la possession d'une fortune quelconque, sous forme d'actions, d'obligations, de biens immobiliers, etc. Entre deux ménages dont le revenu se situe au seuil de pauvreté, celui qui possède 100 000 $ en biens personnels est-il vraiment "pauvre"?

Nous venons d'examiner quelques-unes des principales situations qui modifient le niveau de vie des ménages, en plus du niveau de leur revenu annuel. Dans le but de définir et de mesurer la pauvreté de revenu, il convient de se demander à quels genres et à quel nombre de situations il est à la fois pratique et raisonnable de s'ajuster. Côté pratique, Statistique Canada a maintenant besoin de trente-cinq différents seuils de pauvreté à cause de l'ajustement de ses seuils de faible revenu à la taille des familles et à la catégorie d'habitat. Le fait d'ajouter un seul autre facteur, la province de résidence, par exemple, nécessiterait 350 seuils pour mesurer la pauvreté au Canada.

Si l'on comptait aussi le fait de posséder un logement, l'invalidité et la fortune, on aurait alors besoin de mille différents seuils de revenu pour mesurer l'étendue de la pauvreté au Canada. Toute référence à un "seuil de pauvreté national" deviendrait vite insensée. La mesure de l'étendue de la pauvreté au Canada serait beaucoup plus précise, et plus complexe, mais le public ne saurait pas ce qu'est le seuil de pauvreté ou ce qui constitue l'insuffisance du revenu, parce que le seuil de revenu de base serait modifié par une foule de variables. Toute solution au problème du genre et du nombre de situations auxquelles il faudrait ajuster nos mesures de la pauvreté devra tenir compte des compromis au niveau de la précision, de la clarté et du coût de l'enquête.

Le problème de l'ajustement ne soulève pas seulement la question de l'aspect pratique mais aussi celle de la limite raisonnable à l'intérieur de laquelle des ajustements peuvent être effectués. Il est vrai que les revenus sont généralement plus faibles dans les régions rurales et dans les provinces de l'Atlantique, mais il ne s'ensuit pas nécessairement que les seuils de pauvreté doivent être abaissés. Des seuils de revenu réduits expliquent peut-être logiquement les causes premières de la pauvreté, et justifient ainsi le statu quo.

Est-il vraiment plus difficile de vivre dans la pauvreté à Dauphin plutôt qu'à Winnipeg ou à St.John? Si l'on utilise une mesure de la pauvreté fondée sur le revenu relatif ou sur les dépenses, quelle collectivité servira de point de comparaison? Peut-on comparer le niveau de vie des ménages des régions rurale de la Nouvelle-Écosse à celui des ménages qui habitent une communauté rurale adjacente à Halifax ou à Vancouver, ou à une moyenne canadienne donnée? Dans le réseau de communications global d'aujourd'hui, les comparaisons ne doivent pas nécessairement se faire auprès d'une collectivité voisine.

La question de savoir si une mesure de la pauvreté doit être nationale ou locale est hautement discutable. Les prestations de soutien du revenu du gouvernement fédéral accordées en vertu du Régime de pensions du Canada, du programme de sécurité de vieillesse, des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfants ne varient pas en fonction des situations régionales ou individuelles (exception faite du revenu du ménage et du nombre de personnes dans la famille). En tant que programmes nationaux, ils assurent les mêmes avantages à toutes les localités, et les prestations de pensions de vieillesse sont souvent évaluées par le biais d'une comparaison avec les seuils de pauvreté nationaux de Statistique Canada. Si l'on adoptait des seuils de pauvreté locaux, cela justifierait-il un nouvel ajustement des prestations versées en vertu de ces programmes nationaux? Ou bien les seuils de pauvreté et les prestations fédérales de revenu sont-ils représentatifs du Canada à titre de pays, en

établissant ainsi certaines normes minimales sous lesquelles aucun Canadien ne doit se trouver?

À l'échelle locale, lorsque les provinces et les municipalités établissent implicitement des seuils de pauvreté par voie de leurs niveaux d'assistance sociale (soit les prestations d'assistance sociale), on constate que ceux-ci varient énormément d'une province à l'autre (en 1980, le taux provincial le plus élevé se situait à 65 pour cent au-dessus du taux le plus bas). Ces différences, pourtant, ne sont pas surtout reliées à ce que les administrateurs et les législateurs considèrent comme étant un niveau de revenu acceptable, mais plutôt à la capacité d'une province de soutenir une gamme de programmes sociaux. Par conséquent, l'écart entre les taux d'assistance sociale provinciaux ne reflète pas uniquement des attitudes divergentes envers ce qui constitue la pauvreté ou les situations auxquelles il faut s'ajuster, mais aussi les réalités imposées par leurs différentes situations fiscales. Il faut donc comprendre que lorsque certaines autorités provinciales s'opposent à ce que l'on compare leurs taux d'assistance sociale aux seuils nationaux de pauvreté, leur objection ne tient pas à leur désaccord avec les seuils nationaux, mais signifie que leur province est incapable de verser des taux plus élevés. Il ne faudrait donc pas nécessairement conclure que l'existence de seuils de pauvreté provinciaux implicites et variables indique qu'il est impossible d'atteindre les normes nationales. Cela démontre plutôt tout simplement les capacités financières différentes des provinces. De plus, cela ne signifie pas qu'il est plus facile d'être pauvre dans les provinces de l'Atlantique que dans d'autres endroits du Canada où le revenu moyen est plus élevé.

La valeur des ajustements

Après avoir convenu des ajustements précis à apporter au revenu de base, il faut attribuer une valeur monétaire à l'importance de ces ajustements. Quelles sommes supplémentaires une famille de deux personnes doit-elle recevoir, par rapport à un ménage d'une seule personne, pour demeurer au-dessus du seuil de pauvreté? Combien faut-il allouer à chaque membre additionnel d'une famille? En 1982, Statistique Canada accordait à un ménage de deux personnes un revenu supérieur de 45 pour cent à celui d'un ménage d'une personne, alors que le CCDS lui accordait 67 pour cent de plus. Le CCDS donnait une somme fixe de 2 700 $ par année par membre additionnel, tandis que Statistique Canada prévoyait une somme de 2 900 $ pour le premier membre d'un ménage, et une somme décroissante pour chaque autre membre.

Un difficile problème d'évaluation se pose lorsque l'on effectue un ajustement selon la catégorie d'habitat. On peut d'abord effectuer un ajustement total ou partiel aux différences de revenu selon les régions et selon la catégorie d'habitat (rural ou urbain). On peut ensuite faire un ajustement en fonction du revenu relatif, ou du coût de la vie réel dans une région donnée ou encore du niveau de vie ou des trois. Ainsi, le revenu moyen à St. John est beaucoup moins élevé qu'à Oshawa mais le coût de la vie y est-il également inférieur? Devrait-on tenir compte des différences pour les taux provinciaux d'impôt dans le calcul du revenu familial moyen? Voilà des facteurs qui doivent contribuer à donner une valeur monétaire à l'ajustement relatif au lieu de résidence.

De sérieux problèmes surgissent également si l'on considère la fortune comme facteur

d'ajustement. Des ajustements en fonction de la fortune pourraient se limiter à l'accession à la propriété ou seulement à l'actif disponible. La valeur des ajustements pourrait être calculée sur une échelle croissante à mesure que la fortune augmente. Par exemple, un revenu de 10 000 $ auquel s'ajouterait un capital de 10 000 $ pourrait être considéré comme l'équivalent d'un revenu de 11 000 $ tandis qu'un revenu de 10 000 $ plus une fortune s'élevant à 100 000 $ équivaudrait à un revenu de 20 000 $, et ainsi de suite. Présentement, les deux ménages seraient considérés comme touchant tous deux un revenu de 10 000 $ seulement, et leur statut de pauvres ou de non pauvres serait établi en comparant leur revenu et les seuils de pauvreté ajustés selon la taille de la famille (et la catégorie d'habitat pour ce qui est du seuil de Statistique Canada). En tenant compte de la fortune cependant, un ménage possédant une somme de 100 000 $ serait plus difficilement classé comme pauvre! Cependant, afin de simplifier le calcul, on pourrait établir un plancher de sorte qu'un niveau de fortune donné (disons 50 000 $) ne soit pas du tout pris en considération, et que toute fortune supérieure à ce plancher soit calculée à un taux fixe.

Il faudra répéter un exercice semblable si l'on effectue des ajustements selon la production domestique des cultivateurs et des pêcheurs consommée par ces ménages; on retiendra les ménages qui ont des besoins de santé particuliers, et la valeur des services, gratuits ou subventions, dispensés par les provinces à des taux variables à travers le Canada. Comment peut-on évaluer, en termes de revenu, la production domestique des denrées alimentaires ou de combustible, les diverses prothèses et les besoins de transport spéciaux, les soins dentaires gratuits, l'aide juridique, les garderies subventionnées. Ces problèmes statistiques sont difficiles à résoudre.

Les marginaux

Même si l'on s'entend sur les trois premières questions, la nature de la répartition du revenu au Canada, telle qu'elle est présentée dans les graphiques nos 8 à 13, signifie que toute définition de la pauvreté (fondée sur le revenu relatif ou sur le budget) laisse une grande partie de la population tout juste au-dessus du seuil de pauvreté. Tel qu'illustré au chapitre 3, le mode de vie et les attentes de ces marginaux diffèrent à peine de celui des "pauvres". La distinction faite entre les pauvres et les marginaux n'est pas seulement théorique. Étant donné que les marginaux ont droit à certains services sociaux et à des logements subventionnés, il est inutile pour eux de faire des demandes d'assistance sociale auprès du gouvernement : le dilemme des marginaux consiste en ce qu'ils sont pauvres, mais qu'ils ne sont pas reconnus comme tels à cause d'un seuil de revenu artificiel et absolu qui délimite la limite de la pauvreté.

Si l'on se reporte au graphique n° 8 (répartition du revenu pour l'ensemble des familles), il est évident que n'importe quel seuil de pauvreté, y compris le seuil révisé du CCDS, laisse une grande partie des familles juste au-dessus du seuil de pauvreté. Et, sur la base du revenu relatif, on pourrait soutenir que tout seuil qui se situe en-deçà de la tranche de revenu modal (18 000 $ à 24 000 $) fera ressortir certains ménages en raison de leurs modes de vie proportionnellement plus simples. Il ne faudrait pas oublier non plus que le chiffre qui correspond aux deux quintiles inférieurs est atteint à un niveau de revenu de 19 000 $, et qu'ils ne partagent que 14 pour cent du revenu total au Canada. On pourrait certes présenter des arguments plausibles quant à leur condition de privation relative.

Les lacunes associées à un seuil de revenu relatif absolu ne proviennent pas du concept même de revenu relatif, mais plutôt dans la constante inégalité de la répartition du revenu au Canada. Si l'on se reporte au graphique n° 14, les deux premières sections illustrent la répartition du revenu selon laquelle un seuil absolu laisse très peu de marginaux. Dans la première section, cette répartition hypothétique est relativement égale, et la grande majorité des ménages ont des revenus voisins du chiffre du revenu modal, moyen ou médian. Les quelques ménages qui touchent un revenu inférieur se distinguent clairement et représenteraient la population pauvre; mais entre ce niveau de pauvreté et le segment de population modal, on ne peut distinguer aucune différence, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de marginaux.

La seconde section représente une répartition inégale du revenu mais elle respecte néanmoins une situation où la pauvreté relative est facile à définir et où il n'y a pas de marginaux une fois que le seuil de revenu approprié est fixé. Cette deuxième répartition hypothétique représente une société à deux couches, dans laquelle deux populations évidentes sont présentées selon des facteurs reliés à la géographie, au développement économique (habituellement urbain/rural), à l'ethnie, à la race ou à la coutume. Il y a deux modes et un seuil de pauvreté tracé entre les deux qui permet de distinguer clairement deux groupes, les pauvres et les non pauvres.

On ne perçoit pas de marginaux une fois que le seuil de pauvreté est tracé entre les deux. Cependant, si dans le temps le groupe dont le revenu est faible s'élevait au seuil de pauvreté, une nouvelle répartition apparaîtrait et il faudrait redéfinir les seuils de pauvreté à mesure que la société s'habituerait à une répartition plus égale du revenu, un peu comme celle de la première section.

La troisième section représente encore une répartition inégale du revenu mais est malgré tout plus "égale"; elle pose des problèmes dans la détermination d'un seuil de revenu absolu (presque à la moyenne) où il n'y a pas de marginaux. Le problème provient du fait qu'on ne peut distinguer les pauvres et les non pauvres sauf si l'on décide que tous les ménages qui se trouvent sous la moyenne sont pauvres et que tous ceux qui la dépassent ne le sont pas.

En traçant un seuil de revenu à 13 000 $, on laisse encore une partie assez grande de la population entre le seuil de pauvreté et le chiffre qui correspond au revenu moyen. Cette répartition hypothétique du revenu exagère un peu celle qui prévaut au Canada, mais elle illustre très bien le problème, pour le Canada, d'établir un seuil absolu qui ne délimitera pas une population considérable de non pauvres si le niveau adopté est inférieur au chiffre correspondant au revenu modal (ou au revenu moyen, dans la troisième section).

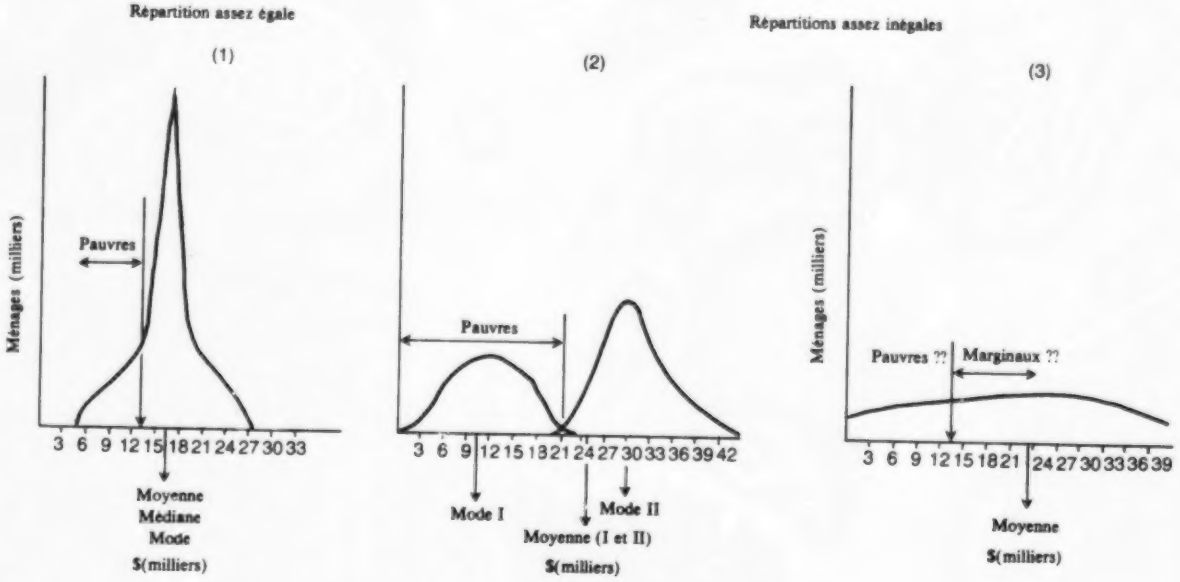
Étant donné le problème de la répartition inégale du revenu au Canada, quelles sont les solutions qui s'offrent à nous pour définir la pauvreté de façon plus significative? Il en existe au moins trois.

Premièrement, nous pourrions adopter une approche stricte et absolue pour définir la pauvreté. Un revenu situé au seuil de pauvreté assurerait un budget de subsistance permettant la survie physique, et rien de plus. Tout ménage touchant un revenu supérieur à ce niveau ne serait pas considéré comme pauvre, et la question des marginaux se règlerait d'elle-même puisque la relativité n'entrerait pas en ligne de compte. Suivant cette approche, la survie absolue, non pas le niveau de vie relatif, serait le critère pour définir la pauvreté.

Deuxièmement, on pourrait fixer le seuil de pauvreté à la tranche de revenu inférieure du groupe modal, ce qui donnerait approximativement un seuil correspondant aux deux quintiles

GRAPHIQUE 14

RÉPARTITION HYPOTHÉTIQUE DU REVENU ET PERTINENCE DES SEUILS DE PAUVRETÉ FONDÉS SUR LA NOTION DU REVENU RELATIF



inférieurs de la population. En fonction du graphique n° 8 et en utilisant les données pour 1979, cette approche donnerait un seuil situé à environ 19 000 $ plutôt qu'au seuil du CCDS de 12 500 $. Une telle approche éliminerait en fait la catégorie des marginaux, mais elle aurait également pour effet de doubler le taux de pauvreté des familles au Canada.

Troisièmement, on pourrait se servir des mesures actuelles de la pauvreté (celles de Statistique Canada ou celles du CCDS) et les ajuster en tenant compte des problèmes soulevés précédemment à ce sujet; on pourrait aussi créer une définition et une mesure distinctes pour les marginaux. La mesure de la pauvreté du revenu au Canada incluerait alors un taux pour les pauvres, et un pour les marginaux. Ces deux mesures établiraient ensemble la pauvreté du revenu au Canada. Peut-être est-il temps de reconnaitre, tout comme nous l'avons fa.. pour les mesures relatives au chômage, que la présence d'indices uniques ne suffit plus pour déterminer certaines conditions sociales.

Ainsi, nous pourrions déterminer chaque année le nombre de personnes qui se situent au-dessous d'un seuil donné de pauvreté (faible revenu) ainsi que le nombre de personnes qui se situent entre le seuil de pauvreté et la limite inférieure de la tranche de revenu modale. Il serait peut-être possible d'établir cette limite inférieure en se servant du seuil de revenu correspondant aux deux quintiles inférieurs de la population. En fait, dans son enquête de 1969, Statistique Canada avait publié certains résultats à l'aide d'un seuil élargi et on pouvait lire dans l'introduction : "Au risque de créer une nouvelle catégorie, celle des marginaux, cette section examine les caractéristiques des familles... qui touchent un revenu inférieur à 125 pour cent du seuil de faible revenu" (Statistiques sur le faible revenu au Canada, 1969). Cette augmentation de 25 pour cent dans les seuils de faible revenu pour 1969 a donné un seuil considérablement plus bas que le chiffre correspondant au revenu des deux quintiles inférieurs. En concluant ses observations sur les marginaux, le rapport disait que les marginaux identifiés d'après certaines caractéristiques, se rapprochaient davantage du groupe des pauvres que de celui des non pauvres. Au cours des années suivantes, Statistique Canada n'a pas publié de données concernant les marginaux, et n'en n'a pas fait mention dans ses rapports annuels sur le revenu.

La population demeure-t-elle stable dans le temps?

Un des problèmes les moins examinés dans l'étude de la pauvreté est celui de la stabilité à long terme des ménages à faible revenu. En bref, le portrait des ménages pauvres pour une année donnée est-il vraiment révélateur de toute la situation? La majorité des ménages échappent-ils à la pauvreté en l'espace d'une année ou deux pour être remplacés ou est-ce que la population pauvre que l'on recense pour une année donnée est condamnée à demeurer dans la pauvreté à perpétuité.

La réponse à cette question est d'une importance capitale en termes de politique. Si un ménage tombe dans la pauvreté de façon sporadique et temporaire, l'épreuve est moins dure et le remède moins compliqué (une mesure temporaire de soutien du revenu) que si ce ménage souffre de pauvreté pendant de longues périodes. De plus, la permanence de la pauvreté a une incidence sur l'attitude du public; la présence d'une zone permanente de pauvreté exige une solution plus urgente et plus compréhensive.

Parallèlement à l'hypothèse du cycle des revenus, on peut s'attendre en général à ce que le

revenu d'un ménage commence à un niveau plus bas lorsque les salariés sont jeunes et qu'ils apprennent un métier, qu'il augmentera au cours des années à mesure qu'ils atteignent leurs meilleures années de revenu, pour finalement baisser quand ils prennent leur retraite (mais habituellement avec une certaine accumulation de fortune).

Le problème des enquêtes annuelles est qu'elles ne permettent pas de distinguer les cas de pauvreté à court terme, basés sur un cycle de vie, de ceux qui sont plus continuels, comme les personnes handicapées, les malades chroniques, les familles monoparentales, les personnes âgées dépourvues de fortune, les chômeurs perpétuels, et ainsi de suite. Il est possible de rechercher ces caractéristiques dans les données et de tirer des conclusions au sujet de la possibilité qu'elles soient reliées à la pauvreté à long terme; mais cette méthode est incomplète. Certains jeunes salariés font face à de sérieux problèmes de chômage et ne remonteront jamais la courbe du revenu qui correspond au cycle de vie. Certaines personnes âgées possèdent une fortune tandis que d'autres n'en possèdent pas. Certaines familles monoparentales à faible revenu se retrouveront à brève échéance parmi les familles biparentales et échapperont ainsi à la pauvreté alors que d'autres ne réussiront pas.

Même si nous savons que certains ménages à faible revenu font partie de ce groupe de façon temporaire à cause du stade auquel ils en sont dans le cycle de leur vie, s'ensuit-il qu'ils ne devraient pas être inclus dans la population pauvre? Un ménage peut-il vivre de ses attentes et de ses souvenirs (après qu'on ait tenu compte de la fortune amassée)? L'hypothèse fondée sur le cycle de vie peut donner une explication raisonnable du portrait général du revenu durant toute une vie mais elle n'exige pas que les résultats en soient acceptés. Tout de même, on peut dire que la notion de pauvreté permanente a une incidence plus grande sur l'attitude du public et sur les politiques que la pauvreté à brève échéance, et qu'elle fait partie des facteurs à considérer dans la définition et la mesure de la pauvreté.

Trois enquêtes partielles menées au Canada jettent un jour nouveau sur la question de la stabilité de la population pauvre. Dans son enquête de 1969, Statistique Canada a estimé que les trois quarts des personnes seules et les deux tiers des familles qui touchaient de faibles revenus en 1968 se retrouvaient dans la même situation en 1969. Ceci indique un degré considérable de stabilité mais seulement sur une période de deux ans. Combien de personnes seules et de familles supplémentaires auraient échappé à la pauvreté en 1970, et quelle portion du tiers des familles qui y avait échappé en 1969 y est retombée en 1970? Nous ignorons la réponse.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a effectué un exercice semblable durant la période de 1972-1973, et a estimé qu'environ le quart des ménages les plus pauvres du Canada ont échappé à la pauvreté l'année suivante, et moins de la moitié des marginaux (les caractéristiques du salarié pauvre au Canada, 1976). L'étude a également révélé que plus du quart des marginaux était constitué de familles qui avaient touché un revenu plus élevé l'année précédente. Il y a donc une assez grande mobilité descendante également. Mais encore là, tout comme dans le cas de l'étude de Statistique Canada, nous ignorons ce qui s'est passé en 1974 et dans les années subséquentes.

La troisième étude est le résultat du travail de l'Institut des affaires publiques de l'Université Dalhousie, qui porte sur le rapport entre le faible revenu et l'emploi. Bien que les enquêtes de l'Institut n'aient pas estimé directement les mouvements vers la pauvreté et hors de celle-ci pendant une période donnée, leurs résultats corroborent ce que l'intuition nous

révèle, à savoir que les personnes qui bénéficient de l'assistance sociale remplissent les conditions requises surtout pour des emplois instables et peu rémunérateurs. Par conséquent, la population qui bénéficie de l'assistance sociale a peu de chances d'échapper à la pauvreté en acceptant un emploi. De 1973 à 1976, on a étudié le dossier de plusieurs ménages qui bénéficiaient de l'assistance sociale et qui ont obtenu un emploi. La plupart des emplois acceptés offraient le salaire minimum ou presque; la moitié ont pris fin en moins de trois mois, et les trois quarts après six mois.

Comme nous l'avons mentionné au début, on ne connaît pas grand chose au sujet de la stabilité à long terme de la population pauvre; mais les données que l'on possède semblent indiquer qu'entre 50 et 75 pour cent du groupe demeure stable pendant deux ou trois ans, et même beaucoup plus longtemps. Il faudrait cependant en connaître davantage afin d'augmenter notre compréhension de la pauvreté, de faciliter sa mesure et d'y remédier.

L'incidence du nombre croissant de personnes qui gagnent un revenu au sein d'un ménage

Le nombre de personnes par ménage qui gagnaient un revenu a augmenté considérablement au Canada de 1969 à 1979, principalement à cause de la participation accrue des femmes mariées à la population active. Le tableau n° 4 montre que le nombre de familles dont plusieurs membres gagnaient un revenu a augmenté pendant cette période, passant de 49 à 58 pour cent; les ménages pauvres, cependant, ont connu à cet effet une légère baisse, soit de 17 à 16 pour cent.

La principale question que soulève cette tendance consiste à savoir à quel point les approximations relatives à la hausse du revenu familial reflètent une hausse semblable du bien-être des familles. L'arrivée sur le marché du travail de plusieurs membres d'une même famille, surtout les épouses et les mères, entraîne des dépenses supplémentaires pour la famille, tant au plan économique que social. Étant donné qu'un plus grand nombre de services doivent être obtenus à l'extérieur du foyer, tels la préparation des repas et le soin des enfants, quelle portion du revenu familial supplémentaire est vraiment "nette"? Si l'on veut poser le problème de façon plus directe : un revenu familial de 30 000 $ gagné par deux personnes assure-t-il aujourd'hui davantage le bien-être de la famille qu'un revenu de 20 000 $ gagné par une seule personne l'an dernier? Pouvons-nous les comparer de façon significative?

La réponse reposerait, en partie du moins, sur des choses comme le nombre et l'âge des personnes à charge, la disponibilité de services sociaux adéquats (et peut-être subventionnés), l'approvisionnement et le coût des biens et des services qui doivent être substitués à ceux qui ne sont plus produits à la maison ou qui le sont en quantités réduites, si le travail à l'extérieur a été sollicité par nécessité économique ou par désir, et enfin l'incidence sociale et psychique sur le ménage d'une modification dans le mode de vie familiale.

Plus précisément en ce qui touche la mesure de la pauvreté jusqu'à ce qu'on trouve des réponses à ces questions, on ne saura pas vraiment si les familles qui se situent au-dessus du seuil de pauvreté sont aussi à l'aise, par opposition aux pauvres, que semblent indiquer les chiffres qui correspondent au revenu après ajustement en fonction du nombre supplémentaire de personnes qui gagnent un revenu, si l'on se rappelle que la proportion des familles pauvres dont plusieurs membres touchent un revenu est beaucoup moins élevée et qu'elle n'a pas

augmenté. Ce dernier fait est aussi dû en partie à la hausse soudaine du nombre de familles monoparentales pauvres où la possibilité d'avoir deux adultes qui touchent un revenu n'existe pas. Ce facteur suffit à rendre invalide toutes les comparaisons qui portent sur le bien-être des familles pauvres et non pauvres à l'aide de données relatives au revenu seulement.

Quelques questions techniques

Ce que l'on sait au sujet de la pauvreté du revenu et de la répartition du revenu au Canada est presque entièrement attribuable aux études annuelles menées par Statistique Canada depuis 1971 (de 1951 à 1971, les études n'étaient qu'occasionnelles). Les données relatives à l'impôt sont d'une certaine utilité bien qu'elles soient limitées, l'impôt étant fondé sur le revenu individuel et non familial.

Afin de mener ses études annuelles, Statistique Canada doit de toute évidence choisir la nature du questionnaire (lequel est plus approfondi tous les deux ans), l'échantillonnage (le nombre de familles qui reçoivent le questionnaire varie en importance tous les deux ans, mais certains segments de la population sont toujours exclus); ensuite vient la définition de la famille, du revenu, etc., la façon dont les résultats de l'étude sont révisés afin de les unifier avec ceux d'études connexes, et le choix du moment propice à la diffusion des résultats. De nombreuses questions pourraient sans doute être soulevées pour chacun des éléments susmentionnés, mais nous n'en choisirons que trois ici : l'échantillonnage, la définition du revenu et la date de la diffusion des résultats.

Les études choisissent un échantillon représentatif de toutes les familles et des personnes seules au Canada mais avec certaines exceptions importantes, particulièrement en ce qui concerne l'analyse du faible revenu. Sont exclus les ménages autochtones qui vivent dans les réserves, tous les habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et toutes les personnes qui vivent en établissement (prisons, centre de détention, hôpitaux, centres d'accueil pour personnes âgées).

Il existe très peu d'information au sujet des revenus de ces populations, mais les quelques données qui existent indiqueraient sûrement que les autochtones et les personnes vivant en établissement se situent généralement à l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus au Canada. Étant donné qu'environ 200 000 autochtones vivent dans des réserves au Canada, le nombre réel de personnes qui vivent dans la pauvreté est sans aucun doute plus élevé que les données de l'étude ne laissent croire.

La définition du revenu dans les études n'a pas changé depuis 1951. Cependant, certaines exclusions, telles que les recettes qui ne sont pas considérées comme revenu, peuvent changer sensiblement les résultats. Les plus importantes sont l'exclusion des gains de capitaux, les retours de la vente de propriétés ou de biens personnels et les héritages assez importants. Puisque les deux tiers de la fortune personnelle au Canada appartiennent aux deux quintiles supérieurs, tout porte à croire qu'une conception de la fortune fondée sur des exclusions donnera un chiffre correspondant à un revenu apparamment plus bas, et l'impression d'une moins grande inégalité entre les familles à revenu élevé et les familles à faible revenu que ne l'attestent les présentes données.

Il y a également des exclusions qui changent les résultats en sous-évaluant le revenu réel

des familles à plus faible revenu : le revenu en nature tel que chambre et pension gratuites, les denrées alimentaires et le combustible produits et consommés sur la ferme que possède le ménage, et les crédits d'impôt remboursables (ces derniers devant être inclus de façon régulière dans les résultats de l'enquête de 1981 et dans les enquêtes à venir).

Enfin, il y a deux exclusions difficiles à catégoriser, et dont il est difficile de dire si elles changent la répartition en faveur d'une classe de revenu ou une autre. La première est celle du revenu non déclaré. Les enquêteurs ne sont pas des inspecteurs fiscaux mais il se peut que les ménages qui ne déclarent pas un revenu à l'impôt afin de se prévaloir de services publics en matière de revenu ou de programmes de sécurité du revenu, ne déclareront pas ce revenu aux personnes qui dirigent l'étude (et combien de ménages oublient de déclarer les recettes provenant de leur vente aux enchères?) Reste à savoir maintenant si cet état de fait résulte du désir grandissant d'éviter à tout prix une augmentation d'impôt durant cette période difficile que nous traversons. Si tel est le cas, la quantité de revenu non déclaré augmentera, et les résultats des études ne reflèteront pas une image réelle du revenu.

L'autre exclusion se rapporte au troc et à l'échange de compétences. Si une activité économique croissante (ce qui n'est pas assuré) et parfaitement légale prend place à l'extérieur du régime des prix, les mesures traditionnelles de bien-être fondées sur le revenu en espèces deviendront de moins en moins exactes. Non seulement Statistique Canada devra-t-il modifier son étude sur le revenu, mais l'assiette de la perception des impôts, les mesures du produit national brut, etc. devront être réorganisées ou les résultats réinterprétés et acceptés à titre partiel seulement.

Il est évident que les exclusions qui portent sur les revenus non déclarés, le troc et les échanges de compétences donneront un revenu moyen plus bas qu'il ne l'est en réalité. Cependant, puisque toutes les classes de revenu participent à ces activités, on ne peut affirmer s'il existe un penchant dans les données des études qui soit de nature à sous-évaluer de façon constante le niveau relatif de revenu des classes de revenu inférieur ou supérieur.

Le troisième et dernier point soulevé ici porte sur la date de diffusion des données publiées. Le présent rapport a été terminé à la fin du printemps 1982 et est fondé sur des données en matière de revenu pour 1979. Les dernières données pour 1980 seront publiées au début de l'été (comme d'habitude), ce qui veut dire un décalage minimum d'un an et demi. Au printemps 1983, nous utiliserons encore des données de 1980, ce qui signifie un décalage maximum de deux ans et demi.

Il se peut qu'en périodes économiques qui présentent peu de variations ou des variations régulières, ce délai ne soit pas très significatif. Toutefois, à une époque où les prix changent rapidement, où les régimes de dépenses sont modifiés, où le taux de chômage est élevé et où l'on fait subir des coupures aux prestations de sécurité du revenu et aux services publics, il faut se demander si le portrait global du revenu pour 1979 ou 1980 reflète fidèlement la situation du revenu pour 1982 et 1983. Pourtant, on interprètera en général les plus récents résultats comme étant valables aujourd'hui.

Bien d'autres données publiées par Statistique Canada sont plus récentes; certaines ne datant que d'un mois ou d'un trimestre, comme les estimés sur le revenu national, les données sur la main d'oeuvre et l'évolution des prix. Il est évident que les données qui portent sur le faible revenu et la pauvreté pourraient également être traitées et publiées plus rapidement.

C'est tout simplement une question de coût et de priorités. Mais l'on peut se demander si, durant l'époque de récession que nous connaissons présentement, les périodes ne devraient pas être modifiées afin d'avancer la date de diffusion des données sur le faible revenu.

ANNEXE NO 1

Données sur le revenu, 1980

Alors que ce rapport entrait dans la phase finale de sa rédaction, les résultats de l'enquête de Statistique Canada sur les revenus de 1980 ont été publiés. Comme il était impossible d'inclure ces données dans le texte sans occasionner un délai appréciable, il a été décidé de placer les résultats les plus importants en annexe.

Le revenu familial moyen en 1980 était de 27 398 $, alors qu'il était de 24 245 $ en 1979, soit une hausse de 13 pour cent. Mais si l'on tient compte du taux d'inflation de 10 pour cent, le gain réel n'est que de 3 pour cent.

Le taux de pauvreté parmi les personnes seules a baissé de 32,3 pour cent en 1979 à 29,1 pour cent en 1980, et de 10,4 à 9,7 pour cent parmi les familles. Statistique Canada souligne toutefois que cette baisse du taux de pauvreté parmi les familles n'est pas très significative, c'est-à-dire qu'à cause des erreurs d'échantillonnage, le taux de pauvreté parmi les familles en 1980 pourrait encore être de 10,4 pour cent. S'il y a eu très peu ou pas de changements dans le taux de pauvreté des familles en 1980, il n'y a donc pas eu d'autre réduction de la pauvreté parmi les familles depuis la fin de 1977. En fait, très peu de changements se sont produits depuis la fin de 1973 environ. La réduction de la pauvreté parmi les personnes seules contribue à maintenir sa tendance à la baisse constante qui a commencé vers 1971.

Il n'y a pratiquement pas de changements dans la répartition du revenu. La proportion du revenu attribuée du quintile inférieur des ménages est passée de 4,2 pour cent à 4,1 pour cent, et celle du quintile suivant, de 10,6 à 10,5 pour cent. La part de revenu du quintile supérieur s'est élevée légèrement, passant de 42,3 à 42,5 pour cent. Le seuil de revenu supérieur des deux quintiles inférieurs des familles canadiennes s'est élevé, passant de 19 214 $ en 1979 à 21 454 $ en 1980, ce qui représente une augmentation légèrement inférieure à celle du revenu familial moyen.

En termes de probabilité de pauvreté ou du taux de pauvreté selon certaines caractéristiques, les tendances indiquées dans le texte pour les années 1969 à 1979 se sont maintenues. Le seul changement important est la réduction du taux de probabilité de la pauvreté parmi les personnes âgées de 65 ans et plus. Ce taux est passé de 14,9 pour cent en 1979 à 8,1 pour cent en 1980 pour les familles, et de 50,3 à 37,6 pour cent parmi les personnes seules. Pour la première fois, les résultats de l'étude comparent une catégorie distincte pour les parents célibataires (avec ou sans enfants à charge), et le taux de pauvreté pour les familles monoparentales dont le chef est une femme est de 44 pour cent. Dans le cas des familles monoparentales dont le chef est un homme, le taux de pauvreté est de 14,9 pour cent

seulement, ce qui est tout de même plus que deux fois le taux des familles traditionnelles avec enfants.

En ce qui touche les pourcentages de l'ensemble des familles pauvres, on remarque peu de changements, à l'exception de la catégorie des personnes âgées. Les familles à faible revenu dont le chef est âgé de plus de 65 ans constituent maintenant 10,8 pour cent de l'ensemble des familles pauvres, par rapport à 17,9 pour cent en 1979. Parmi les personnes seules, celles qui sont âgées de 65 ans comptent pour 37,5 pour cent des personnes pauvres en 1980, par rapport à 43,3 pour cent en 1979. Le groupe d'âge des moins de 24 ans, cependant, a vu augmenter son pourcentage de personnes seules pauvres de 20,4 à 23,8 pour cent durant l'année, même si son pourcentage a diminué dans l'ensemble de la population.

Il y a eu aussi une légère augmentation du nombre de familles à faible revenu dont le chef fait partie de la population active (de 50,5% à 53,1%). On constate un changement frappant du nombre de personnes par famille qui gagnent un revenu. Depuis 1969, le pourcentage des familles pauvres dont deux personnes ou plus touchent un revenu était demeuré stable à environ 16 pour cent. En 1980, ce pourcentage est passé à 20,5 pour cent, tandis que celui de l'ensemble des familles dont plusieurs membres gagnaient un revenu est demeuré plus ou moins le même. Les familles monoparentales dont le chef est une femme constituent 36,3 pour cent de toutes les familles à faible revenu en 1980, bien qu'elles ne représentent que 8 pour cent de l'ensemble des familles canadiennes.

Enfin, Statistique Canada a fait part de son intention de réviser le seuil de pauvreté pour 1981. Une annexe au rapport de 1980 traite des modifications et illustre quels seraient les seuils révisés pour 1978, 1979 et 1980. Ces révision n'entraînent pas de modification de méthodologie (tel qu'il est mentionné au chapitre no 1 du présent rapport), mais constituent plutôt une mise à jour découlant de renseignements plus récents au sujet de la distribution des dépenses de consommation.

À partir de l'étude la plus récente sur ces dernières en 1978, on a estimé que les familles canadiennes consacraient 38,5 pour cent (par rapport à 42% en 1969) de leur revenu à la nourriture, au logement et aux vêtements. En utilisant son propre seuil de faible revenu, Statistique Canada a établi que si une famille doit consacrer 58,5 pour cent (par rapport à 62% auparavant) de son revenu à ces besoins essentiels, on peut considérer qu'elle vit dans des conditions précaires. Cette légère diminution a pour effet de relever les seuils de faible revenu de 10 à 20 pour cent pour les familles, et de 20 à 25 pour cent pour les personnes seules.

Les modifications apportées au seuil de Statistique Canada les rapprochent des seuils révisés du CCDS. Pour les personnes seules, le seuil du CCDS est présentement plus élevé de 5 pour cent, mais pour les familles, les seuils du CCDS demeurent en moyenne de 25 à 33 pour cent plus élevés. Si les seuils révisés de faible revenu établis par Statistique Canada avaient été appliqués en 1980, le taux de pauvreté pour les familles aurait été de 12,2 plutôt que 9,7 pour cent, et aurait été de 39,6 au lieu de 29,1 pour cent pour les personnes seules.

ANNEXE NO II

Les seuils d'admissibilité à certains programmes nationaux de sécurité du revenu pour 1982

Cette section est avant tout un guide pratique d'interprétation des seuils actuels d'admissibilité aux principaux programmes, non pas une description des programmes en question.

Programmes fédéraux

1. Les régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec

Ces deux régimes représentent des formules de cotisation fondées sur les revenus auxquelles l'employeur et l'employé versent chacun 1,8 pour cent des gains annuels jusqu'à un plafond de 16 500 $ en 1982. Les premiers 1 600 $ sont exclus du calcul des primes. La pension de retraite normale payable à l'âge de 65 ans est calculée à 25 pour cent des gains moyens durant une vie (jusqu'au plafond établi) et les gains passés, de même que les prestations de pension futures, sont établis en fonction de l'inflation.

Les deux régimes offrent des caisses de retraite, des prestations pour invalidité totale, des pensions au survivant et des prestations aux orphelins. Toutes ces prestations sont imposables. En 1982, on pouvait obtenir les prestations maximales suivantes en vertu de ces régimes.

2. La sécurité de vieillesse, le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint (S.V./S.R.G./A.C.)

Ces trois programmes de prestations aux personnes âgées n'exigent pas de cotisation de la part du particulier, leurs fonds étant puisés à même les recettes fiscales. La sécurité de vieillesse est un programme universel qui verse des prestations à taux uniforme aux personnes âgées de plus de 65 ans qui sont résidentes. Le supplément de revenu garanti verse aussi des prestations aux personnes âgées de plus de 65 ans, mais une évaluation du revenu vient réduire les prestations de 0,50 $ pour chaque dollar provenant d'une autre source (excluant les prestations de sécurité de vieillesse). L'allocation au conjoint est établie en fonction du

TABLEAU A-1

RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA ET RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

Prestations mensuelles maximales commençant en 1982

			TOTAL	
	RPC	RRQ	RPC	RRQ
	$	$	$	$
RETRAITE	307,65	307,65	307,65	307,65
INVALIDITÉ				
- taux uniforme	70,68	181,18		
- selon les gains	230,74	230,74	301,42	411,92
SURVIVANT				
- 65 ans et plus (selon les gains)	184,59	184,59	184,59	184,59
- moins de 65 ans				
I. taux uniforme	70,68	181,18		
II. selon les gains	115,37	115,37	186,05	296,55
ENFANTS et ORPHELINS				
- taux uniforme	70,68	29,00	70,68	29,00
DÉCÈS				
- somme forfaitaire	1 650,00	1 650,00	1 650,00	1 650,00

Source: Santé et Bien-être social, Canada, *Données de base sur les programmes de sécurité sociale*, (Ottawa, 1982) p. 11.

Les contributions aux deux régimes en 1980 et 1981 s'élevaient à environ 3,6 milliards de dollars

revenu, comme le supplément de revenu garanti, et est versée au conjoint d'un bénéficiaire d'une pension de vieillesse. Les prestations sont réduites de 0,25 $ à 0,75 $ pour chaque dollar de revenu provenant d'une autre source.

Les prestations de la S.V., du S.R.G. et de l'A.C. pour 1982 sont indexées au coût de la vie, et sont ajustées chaque trimestre (le budget de juin 1982 modifie quelque peu cette pratique pour 1983 et 1984). Les prestations de la S.V. sont imposables mais celles du S.R.G. et de l'A.C. ne le sont pas. Au début de juillet de cette année, les prestations maximales étaient les suivantes :

	Personne seule	*Couple*
S.V.	239,73 $	239,73 $ (chacun)
S.R.G.	240,67 $	185,55 $ (chacun)
A.C.	425,28 $	

Les dépenses faites en vertu de ces programmes en 1980 et 1981 se chiffraient à environ 7,4 milliards de dollars.

3. Les allocations familiales

Les allocations familiales sont des prestations versées au nom d'un enfant à charge âgé de moins de 18 ans. Elles sont indexées au coût de la vie et sont ajustées en janvier de chaque année (en 1983, les prestations seront limitées à une augmentation de 6 pour cent). Les prestations sont imposables. En 1982, les prestations fédérales mensuelles s'élevaient à 26,91 $ par enfant. L'Alberta et le Québec ont exercé leur attribution et ont modifié ce taux en fonction de l'âge; le Québec ajoute aussi un supplément provincial.

Les dépenses fédérales faites en vertu de ce programme en 1980 et 1981 s'élevaient à environ 1,8 milliard de dollars.

4. Le crédit d'impôt pour enfants

Ce programme fédéral qui s'insère dans le régime d'impôt sur le revenu a versé ses premières prestations en 1979. Les enfants admissibles aux allocations familiales sont habituellement admissibles au crédit d'impôt. Le crédit annuel maximum payable en 1982 est de 261 $ par enfant. Les prestations maximales pour 1982 sont établies en fonction du revenu gagné en 1981. Lorsque le revenu familial net dépasse le niveau d'exemption de 23 770 $, le crédit est réduit de 0,05 $ pour chaque dollar supplémentaire de revenu. Le crédit d'impôt maximum et l'exemption sont modifiés chaque année en fonction des variations du coût de la vie (la somme de 50 $ par enfant a été ajoutée au versement de 1983). Les dépenses gouvernementales au titre de ce programme s'élèvent à environ un milliard de dollars pour 1981 et 1982.

5. L'assurance-chômage

Ce programme est devenu trop complexe pour pouvoir le présenter sans élaborer quelque peu. La description qui suit présente les principes généraux, les prestations et le fonctionnement du régime.

Pour toucher des prestations de façon régulière, le prestataire doit avoir travaillé pendant 10 à 14 semaines durant les dernières 52 semaines. Les prestations d'assurance-chômage sont payables jusqu'à concurrence de 50 semaines mais, en général, le nombre de semaines pendant lesquelles les prestations sont versées est établi en fonction du nombre de semaines pendant lesquelles la personne a travaillé au cours des 52 dernières semaines, c'est-à-dire si le travailleur a contribué à l'assurance-chômage pendant 18 semaines, il recevra des prestations pour 18 semaines, et ce jusqu'à un maximum de 38 semaines. Des semaines de prestations supplémentaires peuvent être accordées selon le taux de chômage régional. Les prestataires peuvent également toucher des prestations pendant 15 semaines pour des congés de maladie et de maternité.

En 1982, les primes étaient fixées de telle sorte que les employés payaient 1,65 $ pour chaque 100 $ de gains assurables, et les employeurs en payaient 2,31 $. Le gouvernement fédéral contribue également au régime selon différents critères. Les prestations hebdomadaires sont calculées à 60 pour cent des gains hebdomadaires moyens assurables (le plafond des gains est établi à 350 $ par semaine) durant les 20 dernières semaines. La prestation

hebdomadaire maximum s'élevait à 210 $ en 1982. Les prestations et le plafond des gains changent chaque année.

Les prestations d'assurance-chômage sont imposables au taux régulier mais, de plus, si le revenu d'un prestataire (incluant les prestations d'assurance-chômage) durant l'année 1982 dépasse 27 300 $, il devra rembourser jusqu'à 30 pour cent des prestations d'assurance-chômage.

En 1980, le coût de ce programme s'élevait à environ 4,8 milliards de dollars; le gouvernement fédéral en a défrayé environ un cinquième.